FORSCHUNGSBERICHTE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Herausgegeben

im Auftrage des Ministerpräsidenten Heinz Kühn

vom Minister für Wissenschaft und Forschung Johannes Rau

Nr. 2340

Monika Langkau-Herrmann

Dr. Hannes Tank

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung Bad Godesberg

Ziele der Regionalpolitik

Perspektiven für die Ziele der Regionalpolitik in Ballungsgebieten und Streuungsgebieten



WESTDEUTSCHER VERLAG · OPLADEN

FORSCHUNGSBERICHTE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Nr. 2340

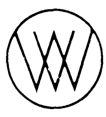
Herausgegeben im Auftrage des Ministerpräsidenten Heinz Kühn
vom Minister für Wissenschaft und Forschung Johannes Rau

Monika Langkau-Herrmann
Dr. Hannes Tank

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Bad Godesberg

Ziele der Regionalpolitik

- Perspektiven für die Ziele der Regionalpolitik in Ballungsgebieten und Streuungsgebieten -



Westdeutscher Verlag Opladen 1973

ISBN 978-3-531-02340-3 ISBN 978-3-322-88584-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-88584-5

Gesamtherstellung: Westdeutscher Verlag

Vorwort

In hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern führen die vielfältigen Abhängigkeiten immer wieder zu komplexen Problemen, die Lösungen fordern und Entscheidungen verlangen. Besonders ausgeprägt scheinen diese Verflechtungen derzeit bei räumlichen und regionalen Ordnungs- und Entwicklungsfragen zu sein, deutlich sichtbar in den Problemen städtischer Agglomerationen oder peripherer Räume. Gerade die Fixierung mächtiger Investitionsblöcke, die zu einer Art von temporärer Erstarrung bei den räumlichen und regionalen Strukturen führt, kann zu Widersprüchen mit den Forderungen der Entwicklung führen.

So fühlen sich Politiker und Planer nur allzu oft als Gefangene der Erkenntnis, daß alles mit allem zusammenhängt, wie es einmal treffend formuliert wurde. Bei vielen Unsicherheiten und Ungewißheiten kann das alles die Handlungs- und Entscheidungsfreude erheblich beeinträchtigen. Mit diesem Dilemma sind auch die Ziele für die erforderliche Entwicklungslenkung oder Entwicklungspolitik verbunden. Aus den genannten Gründen erscheint es dringend erforderlich, mehr Klarheit im Bereich des Zusammenspiels der Ziele zu gewinnen, zumal viele der zum Einsatz kommenden Mittel immer größere Wirksamkeit entfalten.

In der vorliegenden Untersuchung wurde ein bescheidener Versuch gemacht, die komplexen Probleme der Ballungs- und Streuungsgebiete aus ihrer bisherigen isolierten Betrachtung zu lösen. Wir können nicht behaupten, daß hier bereits eine interdisziplinäre Untersuchung durchgeführt worden wäre, wie sie in Anbetracht der zu lösenden Fragen unbedingt erforderlich ist. Wegen zahlreicher Beschränkungen wird nur versucht, einen Überblick in ganzheitlicher Betrachtung zu geben, der - so ist zu hoffen - zur baldigen Vertiefung der Studien in der angedeuteten Richtung führt.

Daß die Untersuchung auch bei dem ihr eigenen Charakter der Übersicht zahlreiche Lücken aufweisen wird, dürfte wohl auf Verständnis stoßen, weil eine Fülle komplexer Fragen abzuhandeln ist. Völlig oder weitgehend ausgeklammert wurden juristische, organisatorische und finanzielle Fragen, weil das bei dem gewählten Ansatz vertretbar erschien. Auch die weitere zeitliche Perspektive mußte ausgeklammert bleiben, was hier u.a. heißt: regionale und räumliche Probleme aus der europäischen Einigung konnten nicht mehr behandelt werden.

Monika Langkau-Herrmann hat insbesondere das Kapitel 4., in dem die soziologischen bzw. sozialpsychologischen Grundlagen für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Ballungs- und Streuungsgebieten abgehandelt werden, verfaßt, während der Aufbau der Untersuchung sowie die anderen Kapitel weitgehend von Dr. Hannes Tank erarbeitet wurden.

Dank im Zusammenhang mit der Entstehung dieser Untersuchung wäre vielen Personen und Stellen auszusprechen - sie können nicht

alle genannt werden. Das Landesamt für Forschung in Düsseldorf hat das Projekt des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung finanziell unterstützt und somit die erforderlichen Arbeiten und Studien ermöglicht. Einige Kollegen haben interessante Hinweise und Beiträge in den im Laufe der Untersuchung abgehaltenen Diskussionen gegeben.

Interdisziplinäre Forschung ist trotz aller Schwierigkeiten erforderlich, sollen brauchbare Vorstellungen gewonnen werden, wie die durchaus mögliche Zerstörung der Städte und die drohende Verödung des Landes vermieden werden kann. Nur mit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise wird auch isoliert und spezialisiert gewonnene Erkenntnis sinnvoll zu verarbeiten und praktikabel zu ordnen sein - Voraussetzung für das politische Planen und Handeln. Vielleicht bringt die jetzt einsetzende Umweltforschung wesentliche Impulse im Hinblick auf diese Betrachtungsweise.

Die Verfasser

Inhalt

Einführung

Zur Problematik des gestellten Themas

Über die Ziele raumbezogener Politik herrscht derzeit nur wenig Klarheit. Dafür gibt es zahlreiche Gründe, von denen die wichtigsten angedeutet werden sollen: Es ist schwierig, kollektive Zielvorstellungen bzw. Zielsysteme zu ermitteln, da das Wissen, etwa um die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung, lückenhaft ist, nicht nur im Hinblick auf den heutigen Stand, vielmehr noch im Hinblick auf die künftige Entwicklung. Die Maßnahmen, die sich auf die Beeinflussung der Struktur im Raum richten, haben im allgemeinen kaum kurzfristigen, sondern meist mittelfristigen oder gar langfristigen Charakter, woraus sich natürlich zahlreiche Faktoren der Unsicherheit ergeben können. Die Investitionen, besonders deutlich bei der Infrastruktur, stellen vornehmlich unteilbare Blöcke dar, die wenig flexibel und darüber hinaus oft überhaupt nicht reversibel sind. Auch gibt es verschiedene politische Gründe, die gegen ausgearbeitete Zielvorstellungen, die natürlich nicht statisch, sondern dynamisch zu sehen wären, sprechen könnten.1) - Beängstigend ist jedoch bei all dem das Fortschreiten der Entwicklung auf der Basis vielfach verzerrter überkommener Strukturen bei gleichzeitiger Einengung des Spielraums für bewußtes Handeln - beides ist in vielen Ländern zu registrieren.

Weitere Hemmnisse für die Artikulierung von Zielvorstellungen liegen im folgenden begründet: Über das Verhältnis von sozialen Zusatzkosten und -erträgen bei der Produktion der Wirtschaft, aber auch bei unterschiedlichen Graden der Agglomeration, besonders hinsichtlich der Unter- und Obergrenzen, gibt es keine genauen Einsichten. Eng damit verbunden sind die Fragen nach der optimalen Allokation der Produktionsfaktoren bzw. nach der optimalen ökonomischen Struktur des Raumes, die noch nicht beantwortet sind. In hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern tritt eine solche enge Verflechtung bei vielen räumlichen oder regionalen Problemen auf, daß nur ein interdisziplinäres Vorgehen erfolgreich sein kann. Doch beschränkt sich die Wissenschaft zumindest im europäischen Bereich noch weitgehend auf einen mehr oder weniger erweiterten ökonomischen Ansatz.2) Gerade bei der Entwicklung von Zielvorstellungen muß sich das äußerst nachteilig auswirken. Dementsprechend ist vorläufig kaum eine Verständigung zwischen den einzelnen Wissensgebieten möglich. Das Gesagte gilt auch, allerdings in recht unterschiedlichem Ausmaß, für die Praxis und die Politik.

> "Generationen hindurch haben die größten Gelehrten - ja, sie vor allem - ihrer wissenschaftlichen Arbeit Zeit abgerungen, um ihre Ergebnisse anderen in einfacher, auch dem Laien verständlicher Sprache mitzuteilen. Heute wenden sich allzu viele Sozialwissenschaftler ausschließlich aneinander.
> ... Sie isolieren sich durch eine unnötig komplizierte und fremde Sprache; das geht oft so weit, daß sie sich gegenseitig nicht mehr verstehen - und gelegentlich wohl auch sich selbst nicht mehr."3)

Die vielfältigen und vielseitigen Verflechtungen in den angesprochenen Ländern lassen sich nicht allein mit Städtebaupolitik in den städtischen und regionaler Wirtschaftspolitik in den ländlich orientierten Gebieten bewältigen. Auch die Erweiterung durch Regionalplanung auf der einen und die Infrastrukturpolitik auf der anderen Seite würde noch nicht genügen, um die Zusammenhänge zwischen Gebieten mit hoher oder zu hoher und Gebieten mit niedriger oder zu niedriger Agglomeration so weit wie jeweils möglich bzw. erforderlich zu beeinflussen. Erst wenn man die Abhängigkeit zwischen den Ballungsgebieten und den Streuungsgebieten zusammen mit den Fragen der Regionalplanung und der Umweltgestaltung in diesen Gebieten sieht, erschließen sich die Grundlagen für befriedigende Lösungen. - Theorie und Praxis haben sich in verschiedenen Bereichen Verdienste erworben, ebenso sind ihnen in unterschiedlichen Bereichen Fehler und Versäumnisse vorzuhalten.

Die Verhältnisse in dieser Hinsicht sind in den einzelnen Ländern natürlich nicht gleich. Generell läßt sich aber etwa folgendes sagen:

In der Theorie sind zwar Methoden zur Erkenntnis und Instrumente für das Handeln entwickelt worden, wobei besonders an die Regionalökonomie zu denken ist, doch der ganzheitliche bzw. interdisziplinäre Ansatz zur Erarbeitung von Zielvorstellungen und zur Ermittlung der Folgewirkungen wurde völlig vernachlässigt. Die Anstöße aus anderen Disziplinen, die zu beteiligen wären, vermochten von sich aus natürlich nicht genügend Integrationskraft zu entfalten. Die Geographie mit ihrem breiten Ansatz konnte, im deutschsprachigen Raum zumindest, im allgemeinen nicht über erklärende Beschreibung zu kritischer Stellungnahme und zu Vorschlägen der Gestaltung vordringen.

In der Praxis findet sich bisweilen die Trennung zwischen Raumordnungspolitik und regionaler Wirtschaftspolitik, so in der Bundesrepublik Deutschland, die sich dann verhängnisvoll auswirken muß, wenn keine präzisen Zielvorstellungen vorhanden sind. Gerade in der Raumordnung ist der ganzheitliche Ansatz früh erkannt worden und hat Niederschlag in Raumordnungsplänen und Entwicklungsprogrammen für einzelne Gebiete gefunden. Diese im allgemeinen durchgearbeiteten Planungen sind jedoch bis jetzt nur mangelhaft realisiert worden, weil es an Durchsetzungskraft und Koordinationsbereitschaft fehlte. Besonders an der erforderlichen Ausrichtung bzw. Integration, gerade im Hinblick auf die Zielsetzungen der regionalen Wirtschaftspolitik hat es oft gefehlt.4)

Die Mängel und Versäumnisse in Theorie und Praxis haben zu vereinfachten Zielvorstellungen geführt, die den komplexen Verhältnissen nicht gerecht werden. Wenn aber gerade die Verflechtungen, die sich zudem noch in ständiger Veränderung befinden, nicht genügend beachtet werden, so muß es beim theoretischen oder praktischen Einsatz von Instrumenten immer wieder zu unvorhergesehenen Folgewirkungen, vor allem aber zu Konflikten und Kollisionen kommen. Eine solche unbefriedigende Situation führt verständlicherweise nur allzu leicht zur Resignation sowohl bei den theoretischen Überlegungen als auch beim praktischen Handeln. Die daraus möglicherweise folgenden Beschränkungen wären aber nicht nur für die räumliche Entwicklung der angesprochenen Länder verhängnisvoll.

Aufgabe und Verlauf der Untersuchung

In dieser Untersuchung werden aktuelle Ziele für die Regionalpolitik in ihrem Zusammenhang besprochen. Die Basis dafür sollen vor allem die wichtigsten Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung sein. Beides ist natürlich in den Grenzen zu sehen, die insbesondere von den ökonomischen Erfordernissen gezogen werden. Der umfassende Ansatz, der wegen der komplexen Verhältnisse in hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern erforderlich erscheint, beinhaltet die Betrachtung aller Lebensbereiche.5) Viele Verflechtungen, die hier bestehen, haben ganz entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Regionalpolitik. Die Beschränkung der Ziele und Mittel, etwa auf angemessene Verteilung der Bevölkerung oder der Wirtschaftskraft im Raum, können heute nicht mehr befriedigen, weil die "alten" von "neuen" Problemen abgelöst bzw. ergänzt werden. Überhaupt ist der Wandel ein Gesichtspunkt, der immer wieder Eingang in die Überlegungen finden muß, sei es im Hinblick auf das Verhalten oder die Forderungen der Bevölkerung, sei es in Hinsicht auf die Wahl der Ziele und Mittel. Die wesentlichen Interdependenzen in und zwischen den "Ballungsgebieten" und den "Streuungsgebieten" müssen ebenfalls aufmerksam verfolgt werden, ohne daß die "normalen" Gebiete völlig außer Betracht bleiben können.6) - Es handelt sich also gewissermaßen um den Versuch, ein ganzes "Mobile" zu erfassen, zahlreiche Ziele in ihren "vertikalen" Abhängigkeiten und ihren "horizontalen" Verflechtungen.

Selbst bei Beschränkung auf die wesentlichen Beziehungen erscheint eine derartige Aufgabe recht schwierig. Sie dürfte auch nur unter dem Gesichtspunkt zu rechtfertigen sein, daß ein Anstoß bzw. eine Provokation erfolgt, die zu einer umfassenden Betrachtung der aktuellen regionalen Probleme führt, um dann entsprechende weitere Arbeiten auszulösen. Wenn auf der Seite der Theorie endlich Überlegungen zu interdisziplinären Ansätzen stattfinden, und wenn auf der Seite der Praxis mehr von den Forderungen und Anregungen verwirklicht wird, dann hat diese Arbeit bereits ihre Aufgabe erfüllt. Wahrscheinlich sind die materiellen Aussagen, die für den Aufbau von Leitlinien und Leitbildern benötigt werden, gar nicht so wichtig, wohl aber erscheint die neue Sicht bedeutungsvoll, die alsbald für eine Milderung der Konflikte und Kollisionen sorgen kann. - Der Preis für die gewünschte Breite liegt in der geringen Tiefe der Darstellung, die in Folge des Weges durch zahlreiche unerforschte Bereiche zusätzlichen Gefahren ausgesetzt ist. Das alles kann oder muß jedoch in Kauf genommen werden, da die Untersuchung vor allem Anstöße und Anregungen vermitteln soll.

Neben einigen Schlaglichtern auf wesentliche Punkte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die entscheidende Bedeutung für die Regionalpolitik haben, werden auch wichtige Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung behandelt. Das ist in Anbetracht der noch relativ jungen Forschung auf diesem Gebiet recht schwierig, das Einbeziehen dieser Fragen ist jedoch unerläßlich für eine sinnvolle Ermittlung von Zielvorstellungen in der Regionalpolitik. Aufmerksamkeit wird auch dem ständigen Wandel der Aufgaben geschenkt, um die Notwendigkeit der Elastizität und Flexibilität auch bei den Zielen zu verdeutlichen, die jedoch nicht im Sinne von politischer Opportunität mißverstanden werden darf. Die Zusammenhänge zwischen den Ballungs- und Streuungsgebieten oder den Gebieten hoher und geringer

Agglomeration werden, nach Lebensbereichen gegliedert, im Überblick behandelt. Die Grundlage dafür gibt eine Übersicht zu den hier wichtigen ökonomischen und soziologischen Erkenntnissen. Anschließend werden, was als besonders wichtig erscheint, Zielvorstellungen für die Kategorien Ballungsgebiete und Streuungsgebiete selbst behandelt, ebenfalls gegliedert in verschiedene Komplexe, mit deren Hilfe sich die verflochtenen Zusammenhänge andeuten lassen. - Es geht also weder darum, Zielvorstellungen in der Art einer Hierarchie aus einem allgemeinen Wertsystem abzuleiten, noch geht es darum, Zielvorstellungen in der Art einer Pyramide nur von den Problemen der Wirklichkeit her zu entwickeln.7)

Es wird versucht, wie bereits angedeutet, durch einen umfassenden Ansatz und einen systematischen Aufbau der Untersuchung die vielfältigen erforderlichen Verknüpfungspunkte zu schaffen, gleichzeitig aber durch das Eingehen auf wichtige Sachverhalte den Bezug zu aktuellen Fragen herzustellen. In diesem Zusammenhang wird sich die Forderung, Wertungen zu vermeiden, nicht durchhalten lassen. Vielmehr müssen aus praktischen Gründen bestimmte allgemeine Wertungen vorweg erfolgen, damit eine gewisse Begrenzung der Alternativen erfolgt.8) Nur so kann hier ein geschlossener Rahmen gezeichnet werden, der auch Anhaltspunkte für die vielfältigen Abhängigkeiten und Wirkungen der Zielsetzungen gibt. Ein weitgehend ausgefüllter Rahmen kann im einzelnen Fall die Konflikte und Kollisionen, die sich gerade bei Entscheidungen im Raum ergeben, in bestimmtem Maß vermeiden, da er die Ziel-Mittel-Implikationen deutlich zu machen vermag. Verständlicherweise muß bei der Fülle der verschiedenen regionalen Probleme grundsätzlich ein Pluralismus der Methoden gefordert werden, mag dieser Forderung auch in der vorliegenden Untersuchung noch keine weitere Bedeutung zukommen, weil es sich hier lediglich um einen Überblick handeln kann, der zu weiteren Arbeiten anregen soll. - Eine grundlegende Wertung liegt vor allem in der Anerkennung der Tatsache, daß die Bildung kleiner und großer Agglomerationen heute fortschreitet und nicht nachteilig zu sein braucht, sondern unter zahlreichen Gesichtspunkten vorteilhaft sein kann und entsprechend genutzt werden sollte. Diese Wertung erscheint durchaus vertretbar, zumal sie auf eine Art und Weise erfolgt, die eine Verstädterung zwar als nötig und zweckmäßig begreift, daneben aber unter bestimmten Voraussetzungen zahlreiche andere Möglichkeiten erhält oder eröffnet.

Bewußt werden in dieser Untersuchung besondere Fachausdrücke vermieden, damit die interdisziplinäre Fortsetzung der Überlegungen erleichtert wird, mag das auch zu Lasten differenzierter Formulierung gehen. Die schon recht weit gediehenen einzelnen Wissenskomplexe der Regionalökonomie werden nur in einigen Andeutungen behandelt, wesentlich erscheint die rechte Einfügung dieser Erkenntnisse in den erforderlichen weiteren Zusammenhang. 9) Ebenso wird die Unterscheidung zwischen Raumordnungspolitik und regionaler Wirtschaftspolitik allenfalls als bedeutungsvoll für die Durchführung von Maßnahmen in der Verwaltung oder in den Regionen angesehen. Gerade bei den Zielvorstellungen für Gebiete mit verflochtenen Problemen sollte es in hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern nur Regionalpolitik im Sinne einer abgestimmten Fachpolitik mit regionalem Bezug geben.

Einige Bemerkungen zu der hier gebrauchten Gliederung in Kategorien von Gebieten sind zur Verständigung erforderlich: Wenn

von Ballungsgebieten, Kerngebieten und Streuungsgebieten gesprochen wird, so handelt es sich um eine recht grobe Gliederung, die später noch zu differenzieren wäre. Mit dieser Einteilung werden jedoch die derzeit allgemeinsten und wichtigsten Problemgebiete herausgestellt, die sich vor allem durch die Umstrukturierungen zwischen den Sektoren der Wirtschaft entwickelt haben. Die Kriterien der Bevölkerungsdichte, der Wirtschaftskraft und der Zentralität verdeutlichen heute die Häufung dieser Merkmale in Ballungsgebieten, oft verbunden mit komplizierten Ordnungsproblemen, demgegenüber die Zersplitterung des Potentials in den Streuungsgebieten mit der Gefahr der weiteren Auflösung oder der Chance zur gelenkten Zusammenfassung. Verständlicherweise lassen sich die kompakten Ballungsgebiete verhältnismäßig leicht abgrenzen, schwieriger wird es bei den Kerngebieten und recht schwer bei den weiten Streuungsgebieten.10) Diese räumliche Klassifizierung erscheint auch deshalb sinnvoll, weil sie sowohl den mehr stationären als auch den mehr evolutionären Charakter, die Beharrung der Basis und die Bewegung an der Spitze, zum Ausdruck bringt. Eine präzise Entscheidung über die Abgrenzung erscheint hier nicht erforderlich, weil der allgemeine Charakter dieser Untersuchung das nicht verlangt.

Zur besseren Vorstellung sollen die Ballungsgebiete der Bundesrepublik Deutschland im folgenden mit ihren wichtigsten Kernen genannt werden.11) Im Hinblick auf die Bevölkerungszahl ist gemäß Isenberg eine halbe Million als Untergrenze angenommen worden.

Die Aufzählung zeigt auch die weitgehend historisch bedingte Verteilung der Ballungen, die einer Zentralisierung entgegengewirkt hat, wie sie besonders ausgeprägt etwa in Frankreich vorzufinden ist.

Rhein-Ruhr	Bonn/Siegburg Hamm Ruhrgebiet Rheydt/M-Gladbach/Viersen
Rhein-Main	Frankfurt/Offenbach Wiesbaden/Mainz
Hamburg	Hamburg
Stuttgart	Göppingen Stuttgart
Rhein-Neckar	Heidelberg Mannheim/Ludwigshafen
München	München
Saar	Saarbrücken Saarlouis/Dillingen
Nürnberg	Erlangen Nürnberg/Fürth
Hannover	Hannover
Bremen	Bremen/Delmenhorst

Eine Abgrenzung des ländlichen Raums liegt bis jetzt nicht vor, entsprechendes gilt für die hier angesprochenen Streuungsgebiete. Um eine gewisse räumliche Vorstellung zu geben, wurden im folgenden die Räume der Regionalen Aktionsprogramme aufgeführt, die als ausgesprochene Streuungsgebiete angesehen werden können.12)

Oberpfalz

Ostbayern

Ober- und Unterfranken

Eifel - Hunsrück

Nordwestniedersachsen

Schleswig-Holstein

Als Kerngebiete dagegen könnten die Einzugs- und Strahlungsbereiche um Städte wie Osnabrück, Münster oder Karlsruhe, in der Regel sogenannte Solitärstädte, betrachtet werden.

Die Ausführungen dieser Untersuchung können in ökonomisch-gesellschaftlicher Hinsicht auch auf andere Länder im westlichen Mitteleuropa bezogen werden, im Hinblick auf technisch-ökonomische Fragen können sie, wenn auch mit gewissen Abwandlungen, ebenso für die Verhältnisse im östlichen Mitteleuropa gelten. Neben den Voraussetzungen dichter Besiedlung und starker wirtschaftlicher Entwicklung finden sich hier weitgehend vergleichbare Verhältnisse, insbesondere bedingt durch die historischen, geographischen und klimatischen Zusammenhänge.

1. Allgemeine Einflüsse auf die Ziele

a) Ausgangslage, Entwicklungen und Leitvorstellungen

Der Begriff "Ziel" erfaßt die hier im sozial-ökonomischen Bereich anzusprechenden Zusammenhänge nicht völlig. Mit diesem Begriff wird vor allem eine Art künftiger Endgültigkeit ausgedrückt, die besonders dann in einen Gegensatz zu den zu verändernden Strukturen und Prozessen gerät, wenn ein weiterer Wandel zu erwarten ist oder gewünscht wird. Doch hat dieser Begriff eine so weitgehende Verbreitung erfahren, daß es nicht ratsam erscheint, neue Begriffe einzuführen, zumal die erforderlichen Differenzierungen doch weitgehend ins Bewußtsein der mit Plan- und Zielproblemen befaßten Öffentlichkeit vorgedrungen sein dürften. Die Verwendung der Begriffe "Leitgedanken", "Leitlinien" und "Leitbilder" mit ihrer Elastizität, die sich u.U. für den vorliegenden Zusammenhang angeboten hätte, soll daher auf besondere Sachverhalte, vor allem auf die Betrachtung bestimmter Regionen, beschränkt werden. Eine Gefahr dürfte von dem Begriff Ziel auch dadurch ausgehen, daß er zu weitgehenden Zusammenfassungen und Verallgemeinerungen von komplexen Sachverhalten verlockt, die in Verbindung mit einer Neigung zur "Ästhetisierung" von Forschungsergebnissen wirklicher Erkenntnis recht abträglich sein können.13) Eine exakte Trennung von Zielen und Mitteln ist nicht möglich, denn der jeweilige Standpunkt bestimmt die Grenze für die Begriffsverwendung weitgehend.

So weist R. Dewey auf die Relativität von Zielen und Mitteln hin: "The 'end' is morely a series of acts viewed at a remote stage; and a means is morely the series viewed at an earlier one." und: "Means and ends are two names for the same reality."14)

Mit der Artikulierung von Zielen oder Zielvorstellungen können verschiedene Aufgaben erfüllt werden, die sich ergänzen und überlagern. Mit der Formulierung kann eine problematische Situation verdeutlicht werden, Kriterien für erforderliches Handeln ergeben sich, der Ausgleich verschiedener Interessen ist zu finden, Spielraum für Entscheidungen wird präzisiert,und Absichten können zum Ausdruck gebracht werden. - Die Problematik der Wertermittlung und Wertsetzung in diesem Zusammenhang ist bekannt, sie braucht hier nicht weiter erörtert zu werden.

Gerade bei räumlichen und regionalen Problemen ergibt sich infolge der vielen Verflechtungen eine Fülle von Einflußfaktoren bei der Ermittlung der Ziele. Sie kann nur im einzelnen Fall mit einer gewissen Genauigkeit erfaßt werden, da es im allgemeinen weitgehend auf die jeweiligen Besonderheiten ankommt. Die folgende Übersicht dient nur dazu, einen weit gespannten Überblick zu den Kräften zu geben, die das "Mobile" der Ziele im allgemeinen mit beachtlicher Wirkung auf die eine oder andere Art und Weise beeinflussen können. - Auch unter diesem Aspekt wird wieder die enge Verbindung vieler Erscheinungen in Raum und Landschaft sowohl hinsichtlich der Grundlagen als auch hinsichtlich der Entwicklung deutlich.

Bereits die gegebenen Verhältnisse zeigen die zahlreichen und vielfältigen Schichten, die sich im Raum, vor allem natürlich in den Knotenpunkten und Schwerpunkten der verschiedenen Größen überlagern. Die Tätigkeiten unzähliger Beteiligter haben die Ausgangslage, die für weitere Betrachtungen wichtig ist, im Laufe der Zeit in dauernder Wechselwirkung geschaffen. Besonders ausgeprägt ist zeitweise das Handeln des Staates und zeitweise das Handeln der Unternehmen bzw. der Wirtschaft zu erkennen, während die Mehrheit der Bevölkerung erst im Zuge einer Emanzipation ihren Vorstellungen weiter zu folgen vermag. Nicht nur die bauliche Entwicklung prägt das Gefüge in Raum und Landschaft, sondern auch die Quantität und die Qualität der Infrastruktur mit ihrer Lage bzw. ihrem Standort wirkt in unauflöslicher Verbindung mit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung oder dem darin fixierten Verwaltungs- und Finanzsystem derart zusammen, daß Ursache und Wirkung in den zahlreichen und vielfältigen Erscheinungen, die sich in Raum und Landschaft dem Blick des Betrachters im kleinen und im großen Maßstab darbieten, kaum mehr zu unterscheiden sind. Als markante Punkte der Gliederung sind in diesem, selbst von Natur aus keineswegs gleichartigen Gefüge, die zentralen Orte zu erkennen, in denen die räumliche und regionale Arbeits- und Aufgabenteilung wohl ihren deutlichsten Ausdruck findet.

Daß die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung entscheidend von diesem differenzierten Gefüge beeinflußt wird, ist so selbstverständlich, daß über die Einzelheiten meist überhaupt keine Vorstellungen bestehen. Ähnliches ließe sich für das Handeln der Bevölkerung, der Unternehmen und des Staates, um eine derart grobe Gliederung einmal zu verwenden, sagen. Dieses Handeln auf der Grundlage der jeweiligen Erfordernisse, Interessen bzw. der Ansprüche und Bedürfnisse wirkt sich in dem differen-

zierten Gefüge räumlich bzw. regional ganz verschieden aus. Entsprechende Unterschiede können sich auch hinsichtlich der Folgeerscheinungen oder Folgebewegungen ergeben.

Im vorliegenden Zusammenhang ist das Verhalten des Staates von besonderem Interesse, zumal dieses Gemeinwesen als ein immer differenzierteres Gebilde mit verschiedenen Ebenen und zahlreichen Einheiten der Willensbildung und Willensäußerung zu sehen ist. Der wachsende Einfluß der öffentlichen Hand durch ein steigendes Volumen der Tätigkeit muß auch im Hinblick auf das räumliche und regionale Wirken übersehbar sein. Erst dann kann dieser Einfluß in dem Grad, der als angemessen angesehen wird, bewußt genutzt werden. Gerade in hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern ist dieses Transparentwerden und diese Prozeßsteuerung eine Schicksalsfrage für die Gestaltung der Umwelt und des Lebens.

> Gesichtspunkte der Verkehrspolitik, der Wohnungs- und Städtebaupolitik oder der Gesundheits- und Sozialpolitik haben in Verbindung mit den allgemeinen und besonderen Entwicklungen zahllose Wirkungen und Folgewirkungen, meist auf engstem Raum, mit sich gebracht, die unter dem Gesichtspunkt der sinnvollen Raumnutzung und Raumgestaltung überhaupt nicht mehr durchschaubar sind.15)

Sollen Konflikte und Kollisionen beim Tätigwerden der öffentlichen Hand vermieden werden, so müssen genaue Zielvorstellungen vorliegen, die wegen der engen Verflechtungen der Lebensbereiche in Raum und Landschaft um so umfassenderen Charakter haben müssen, je dichter die Besiedlung und je weiter die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung fortgeschritten ist. Eine solche Präzisierung ist zur Koordination bzw. Kooperation erforderlich, nicht nur in "horizontaler" Richtung, zur Abstimmung des Handelns und Planens in den zahlreichen zu beteiligenden Stellen innerhalb einer Ebene, sondern auch in "vertikaler" Richtung, zur Abstimmung der Tätigkeiten zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen. Diese Erarbeitung gemeinsamer Zielvorstellungen ist unerläßlich, so schwer sie auch bisweilen zu erreichen sein mag, weil dabei vor allem die unterschiedlichen Wertungen aufeinanderprallen.16) Die Ermittlung der Ziele und ihre Zusammenfassung muß natürlich unter ständiger Berücksichtigung der Gegebenheiten und der Entwicklung erfolgen, d.h. die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung, aber auch die Erfordernisse der Betriebe und Unternehmen müssen, soweit das möglich und sinnvoll ist, erforscht bzw. beachtet werden. Das Verhalten der Bevölkerung und die Tätigkeit der Wirtschaft ist aber auch durch die Formulierung von Zielvorstellungen bzw. durch das Setzen markanter Daten im erforderlichen Maß zu lenken. - Insgesamt sind die Einflußfaktoren für die Bestimmung der Ziele unauflöslich in den sozialökonomischen Prozeß eingebettet. Oder anders ausgedrückt: Die Zielvorstellungen sind nicht nur von der Basis her, unter Berücksichtigung zahlreicher Erfordernisse und unter Beachtung allgemein gültiger Werte, zu bestimmen, sondern auch wieder mit der Basis der Gegebenheiten und der Entwicklung zu verbinden, um den Kontakt mit der sich verändernden Wirklichkeit zu erhalten, was auch als Rückkoppelung bezeichnet werden könnte.

b) Wichtige Beziehungen in einem System von Zielen

Im folgenden sollen einige allgemeine Ausführungen zu den "horizontalen" und "vertikalen" Abhängigkeiten bzw. zu den Beziehungen zwischen den Zielen und zu den Beziehungen zwischen den Zielen, Mitteln und Maßnahmen gemacht werden. Diese Abhängigkeiten sind nicht statisch, sondern dynamisch zu sehen, da es sich ja um Ziele für einen sozialökonomischen Prozeß handelt. Es könnte gewissermaßen von einem "Mobile" an Interdependenzen in verschiedenen Dimensionen gesprochen werden, um die Kompliziertheit der veränderlichen Beziehungen zum Ausdruck zu bringen.17)

Für eine umfassende Regionalpolitik genügen einzelne Ziele nicht, es müssen vielmehr ganze Zielsysteme bzw. geschlossene Zielvorstellungen erarbeitet werden. Das liegt in den räumlichen und regionalen Problemen begründet, die bei Fragen der Infrastruktur - Fristen, Fixierungen oder Kapazitäten - besonders deutlich hervortreten. Erforderlich für die wünschenswerten sektoralen und regionalen Allokationsmodelle, die eine Hilfe für das rationale Handeln von Bevölkerung, Unternehmen und Staat abgeben können, sind aber immer wieder möglichst genaue Zielvorstellungen, die sich in der Wirklichkeit natürlich nur sukzessiv, gegebenenfalls in einem Verfahren des "trial and error" gewinnen lassen. Bestimmen die einzelnen Ressorts Ziele für ihren Zuständigkeitsbereich isoliert, kommt es zu einer Vielzahl von Kollisionen und Konflikten - wie sie allerdings in der Praxis in beträchtlichem, wenn auch verschiedenen Ausmaß festzustellen sind.18) Unter dem funktionalen Blickpunkt sinnvoller Raumnutzung und -gestaltung wird die Notwendigkeit der Abstimmung einer Fülle von Tätigkeiten in den Ressorts durch umfassende Zielvorstellungen besonders deutlich.

Es versteht sich, wie bereits erwähnt, daß eine exakte Trennung zwischen Zielen, Mitteln und Maßnahmen nicht möglich ist, da es auf den jeweiligen Blickpunkt bei der Einstufung ankommt. Auch ist darauf zu verweisen, daß sich im allgemeinen mit dem Erreichen von Zielen wieder neue Aufgaben und somit neue Ziele ergeben - es handelt sich hier also, wie ebenfalls bereits angedeutet, um einen kontinuierlichen Prozeß.19) Ferner wäre festzuhalten, daß die Ziele, aber auch die Mittel und sogar ganz konkrete Maßnahmen in ihren Alternativen meist bestimmte Eigenwerte zur Entfaltung bringen, deren Wirken natürlich so weit wie möglich zu berücksichtigen ist.

Sollen zahlreiche Ziele in einem System miteinander verbunden werden, so muß man sich über die möglichen Beziehungen zwischen den Zielen im klaren sein. Grundsätzlich kann Komplementarität oder Assistenz, ferner Neutralität, aber auch Konkurrenz oder Inkompatibilität zwischen den Zielen auftreten. Das heißt: die Ziele ergänzen sich oder sie unterstützen sich, sie beeinflussen einander nicht, sie beeinträchtigen sich oder sie schließen sich völlig aus. Die Kompliziertheit in diesem Gefüge ergibt sich vor allem daraus, daß jedes Ziel mit vielen anderen Zielen in Beziehung stehen kann, und daß sich diese Beziehungen sowohl durch den Zeitablauf wandeln als auch durch Fristsetzungen verändern können. Unterschieden wird auch oft nach Ober- und Unterzielen, nach Haupt- und Nebenzielen bzw. nach Vor-, Nach- oder Folgezielen. Doch kann damit nur eine grobe Differenzierung ausgedrückt werden. Die zahlreichen verschiedenartigen Nuancen der Priorität lassen sich kaum mit solchen Begriffen erfassen. Diese Nuancen sind vielmehr unter Beachtung einer Fülle von

Abhängigkeiten im jeweiligen Raum präzis zu bestimmen. Das erfordert außer der politischen Verantwortung ein großes Maß von Wissen, Voraussicht und Überblick.

Nur wenn das hohe Maß an souveräner Beherrschung der Grundlagen gegeben ist, wird man es wagen können, ein Zielsystem zu entwerfen - und im "Gleichgewicht" zu halten. Wie bereits angedeutet: statische Ausgewogenheit genügt nicht, dynamische Ausgewogenheit muß hinzukommen. Die Bestimmung und Regulierung der vielen Ziele muß also unter Berücksichtigung vielfältiger Entwicklungen und Prozesse erfolgen. Wahrlich eine Sisyphusarbeit, die eine Verwendung von Leerformeln mit weitem Spielraum fast verständlich macht.20) Daß die erforderlichen Arbeiten wahrscheinlich nie vollkommen ausgeführt werden können, braucht nicht abzuschrecken, denn im Laufe der Zeit lassen sich, falls erforderlich, Korrekturen am System vornehmen. Wichtig ist, daß die Zusammenhänge horizontaler und vertikaler Art im vorgesehenen Ziel-Mittel-System so sorgfältig wie möglich ermittelt werden und zu entsprechender Regulierung und Abstimmung führen. Dann erst lassen sich die plötzlich auftretenden Konflikte und Kollisionen aus dem "Eigenleben" von Zielen und Mitteln weitgehend vermeiden, die zu einem kläglich improvisierten Handeln zu führen pflegen.

Der eine extreme Weg, ein Zielsystem zu erhalten, wäre die Ableitung einer Hierarchie von Zielen und Mitteln, die auf einige oberste Ziele - hervorgegangen aus den als gültig angesehenen Werten - ausgerichtet sind. Die Determinierung des Systems ergäbe sich aus der Wahl der jeweils besten Alternativen bei der Bestimmung der aufeinanderfolgenden Ziele und Mittel.21) Der andere extreme Weg - umgekehrt in der Richtung des Aufbaus verlaufend - läge im Finden von Lösungen für bestimmte Probleme, von wo aus Aufgaben in weiteren Zusammenhängen anzuvisieren wären. Auch könnte versucht werden, die Erfüllung allgemeiner Werte zu fördern, doch dürfte das nur in beschränktem Maß möglich sein. 22)

Weder der "problemorientierte" noch der "normenorientierte" Ansatz zur Gewinnung von Zielvorstellungen vermag hier voll zu befriedigen. Im einen Fall können die vielfältigen "konkreten" Wertungen nicht überlegt und geordnet in den Ansatz einbezogen werden, im anderen Fall würden "abstrakte" Wertungen den Ansatz zu stark ausrichten oder gar erstarren lassen. Die Folgen wären: entweder Verwicklung in der Fülle von Problemen ohne sinnvolle Möglichkeit der Lenkung oder aber Vorbeigehen an der Wirklichkeit und ihrer Entwicklung infolge eines wenig beweglichen Schemas. - Der Ansatz für den Aufbau eines flexiblen und doch konsequenten Systems von Zielen für die Gestaltung regionaler Beziehungskomplexe ist zwischen den Extremen zu suchen.23) Nur die Ermittlung der Ziele in sogenannten Gegenstromverfahren, die verschiedene Ausprägungen haben können, also unter Berücksichtigung der konkreten Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung als auch der stärker abstrakten Werte und Forderungen, dürfte zu einer vertretbaren Grundlage für das politische und administrative Handeln führen.

Um all diese Erfordernisse erfüllen zu können, ist im jeweiligen Fall eine umfassende Analyse der gegebenen und der zu erwartenden Verhältnisse vorzunehmen. Wegen der vielen auftretenden Verbindungen wäre es natürlich nicht sinnvoll, diese Analysen auf isolierte Regionen bzw. politisch-administrative Ebenen zu

beziehen, sie müssen vielmehr auch unter diesem Gesichtspunkt vollständig und aufeinander abgestimmt sein, sollen sie die erforderliche Aussagekraft erreichen. Selbst nach grundsätzlicher Erfüllung dieser Forderungen werden noch immer Lücken bleiben, die Unsicherheiten und Ungewißheiten bei der Bestimmung und Regulierung der einzelnen Ziele in den allgemeinen Zielvorstellungen bringen. Das wird vor allem der Fall sein, solange die eigentlich wünschenswerte Transparenz wegen unzulänglicher Daten, fehlender Informationen und mangelhafter theoretischer oder praktischer Grundlagen, abgesehen einmal von schwer faßbaren sozioökonomischen und politischen Entwicklungen, nicht gegeben ist.24) Immerhin gibt eine abgestimmte Planung der Infrastruktur, die von ausgeprägter räumlicher und zeitlicher Fixierung charakterisiert wird, markante Anhaltspunkte im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozeß.

Die Forderung nach umfassenden, raumbezogenen Analysen für alle Teilräume eines Landes ist keineswegs vermessen. In der BRD existieren bereits die sogenannten regionalen Aktionsprogramme als Nachfolger der Maßnahmen im Zuge des Regionalen Förderungsprogramms der Bundesregierung. Sie beziehen sich auf die Wirtschaftsförderung in mittleren Fristen und erfassen die Problemgebiete der verschiedenen Art. Die Vergabe der Förderungsmittel erfolgt nach allgemein formulierten wirtschaftlichen Grundsätzen.25) - Umfangreiche Arbeit ist von der Raumordnung im Sinne der Regional- und Landesplanung geleistet worden, die mit der engen Verflechtung der Lebensbereiche in Raum und Landschaft seit langem vertraut ist. Nahbereichs-, Regional- und Landesentwicklungsprogramme bzw. -pläne für mittlere und längere Fristen dürften mittlerweile zumindest in Entwürfen das gesamte Bundesgebiet erfassen, ein Bundesraumordnungsprogramm ist zum Jahreswechsel 72/73 zu erwarten. Diese im allgemeinen auf sorgfältigen Analysen beruhenden Pläne, die jedoch nur geringe Publizität erfahren haben, sind von großem Wert, wenn ihre Realisierung auch vorläufig noch nicht befriedigt, zumal gerade die Koordination und Kooperation mit der Finanzierungs- und Investitionsplanung noch mangelhaft ist.26) - Interessante Ansätze zeigen sich in Nordrhein-Westfalen, wo man versucht, die Landesplanung mit der Investitions-, Finanzierungs- und Entscheidungsplanung zu vereinigen, um so vom Flickwerk der Engpaßbeseitigungen zu einer Entwicklungsplanung unter abgestimmten Prioritäten zu kommen.27)

c) Regionalpolitik im politischen Planen und Handeln

Das gegebene Gefüge im Raum sowie die näher und ferner liegende Entwicklung beeinflussen Stellung und Ausmaß der Regionalpolitik entscheidend. Als besonders wichtig erweisen sich dabei wiederum die Dichte der Besiedlung, das Stadium der Wirtschaftstätigkeit und, damit verbunden, der Grad der Integration im jeweiligen Land. Im Zuge wirtschaftlichen oder politischen Einigungsstrebens wären aber auch weitere Gebiete zu betrachten. Der vielfältige Wandel aus dem Fortschreiten der Entwicklung bringt, solange diese grundlegenden Kräfte in starkem Maße wirken, immer wieder eine veränderte Position und ein verändertes Volumen für das Handeln der Regionalpolitik mit sich.

Wenn man den räumlichen und regionalen Problemen in Anbetracht der gegebenen und zu erwartenden Verhältnisse nur eine

verhältnismäßig geringe Priorität zugesteht, so wird im allgemeinen ein Ressort mit der Wahrnehmung der Aufgaben betraut. Vorzüglich wird es sich um die Ressorts der Wirtschaft oder des Verkehrs handeln, die Möglichkeiten der Einflußnahme in dieser Hinsicht haben. Mit dem Anwachsen der Probleme in Raum und Landschaft erweitern und vertiefen sich auch die damit zusammenhängenden Aufgaben, so daß deren Bearbeitung in umfassenderem Maß erfolgen muß. Mehrere Ressorts mit entsprechenden Möglichkeiten der Einflußnahme können mit der Behandlung der anfallenden Fragen betraut werden.28) In dicht besiedelten und hoch entwickelten Ländern erhalten die räumlichen und regionalen Fragen als Grundlage für eine sinnvolle Umweltgestaltung so große Bedeutung, daß fast alle Ressorts einen, wenn auch differenzierten Beitrag zur Bewältigung der auftauchenden Probleme leisten müssen. Noch weitergehend kann die Konzeption des staatlichen Handelns auf der Basis einer allgemeinen Entwicklungspolitik gestaltet werden, die sich im Kern auf regionale und sektorale Entwicklungspolitik stützen würde. Ähnlich wie bei der Finanzpolitik oder bei der Sozialpolitik handelt es sich bei der Regionalpolitik um eine übergreifende Aufgabe, wenn man die vorherrschende Gliederung der Ministerialebene in Fachressorts als gegeben ansieht. Die organisatorische Verankerung ist, auch in den zuletzt genannten Fällen, auf verschiedene Art und Weise möglich, doch besteht ein gewisser Trend, die übergreifenden Aufgaben der Raumordnung, Regionalpolitik oder Landesentwicklung bei entsprechender Gewichtung und Priorität einer über den Ministerien stehenden Stelle zu übertragen.29) Daß eine Beeinträchtigung oder gar ein Scheitern des wachsenden staatlichen Handelns bei engen räumlichen und regionalen Verflechtungen in dicht besiedelten und hoch entwickelten Ländern zu befürchten wäre, wenn nicht genügend Koordination und Kooperation gewährleistet ist, leuchtet ohne weiteres ein. Es kommt darauf an, daß die natürliche Konkurrenz zwischen den Ressorts nicht zu Konflikten und Kollisionen führt, daß vielmehr die einzelnen Ziele mit den übergreifenden Zielen in Einklang gebracht werden.

Enge Verbindungen können zwischen den sektoralen Umschichtungen und räumlichen bzw. regionalen Bewegungen bestehen. Entsprechend eng wäre auch der Zusammenhang zwischen Sektoral- und Regionalpolitik zu sehen. Und entsprechend müßten Koordination und Kooperation zwischen der Regionalpolitik und der Politik für den primären, sekundären und tertiären Sektor - also für die Bereiche der Landwirtschaft, der Industrie und der Dienstleistungen - gestaltet werden.

> Abgesehen von den bereits angesprochenen allgemeinen Schwierigkeiten der Koordination und Kooperation wäre darauf hinzuweisen, daß es eine besondere, auf den bedeutenden tertiären Sektor gerichtete Politik erstaunlicherweise derzeit nur in Ansätzen gibt. - Im übrigen stellen alle Klassifizierungen, wie zwischen Partialpolitik und Globalpolitik oder zwischen spezieller und genereller Politik oder zwischen Struktur- und Prozeßpolitik, natürlich nur Vehikel dar, um die Vielfalt der Erscheinungen irgendwie zu gliedern.

In einem bestimmten Ausmaß eröffnet die Frage nach der Stellung der Regionalpolitik eine politische Entscheidung. Abseits der weltanschaulichen bzw. ideologischen Differenzen gibt es aber einen verhältnismäßig großen Raum, in dem man sich über sachliche Gegebenheiten verständigen kann, wenn nicht die Wahl der Mittel zu unterschiedlichen Auffassungen führt. Die Grundlagen

für das Handeln in der Regionalpolitik ergeben sich vor allem aus der wachsenden Bedeutung der Infrastruktur, mit der in einem gewissen Rahmen markante Daten bewußt gesetzt werden können. So ist es auch möglich, schwer analysierbare und prognostizierbare Prozesse, insbesondere den Wirtschaftsablauf, unter räumlichen und regionalen Gesichtspunkten verhältnismäßig gut zu beeinflussen. Trotz der Notwendigkeit der Regionalpolitik, vor allem unter der Voraussetzung komplexer Verhältnisse, dürfen die Grenzen der Regionalpolitik nicht übersehen werden. Die Maßnahmen lösen falsche Wirksamkeit aus, wenn sie zu schwach oder zu stark sind. In einem Fall wird es an der erforderlichen Basis für die Gestaltung der Umwelt fehlen, im anderen Fall wären unter Umständen totalitäre Züge bei der weiteren Entwicklung der Umwelt zu befürchten. Ein bestimmter Rahmen und somit eine gewisse Begrenzung für die Regionalpolitik ergibt sich natürlich aus dem gegebenen Gesellschaftssystem bzw. aus der damit verbundenen Wirtschaftsordnung.

> Bezüglich der derzeitigen Lage in Mitteleuropa wäre wohl festzustellen, daß von einer übermäßig starken Stellung der Regionalpolitik keine Rede sein kann - ganz im Gegenteil: Man bemüht sich, den großen Abstand zwischen den Gegebenheiten und den Erfordernissen zu vermindern. Die Notwendigkeit einer Kooperation auf vorausschauender Basis ist zwar erkannt, vorläufig aber funktioniert selbst die Koordination aktueller Maßnahmen oft noch nicht zufriedenstellend. Von den geringen Fortschritten im Umweltschutz, der unauflöslich mit den regionalen und räumlichen Problemen verbunden ist, wäre gar nicht weiter zu reden.30)

Dem Gegenstromprinzip kommt gerade in der Regionalpolitik entscheidende Bedeutung zu. Seine Wirksamkeit hängt weitgehend vom Aufbau des politisch-administrativen Systems in einem Land ab. In zentral organisierten Staaten wird die Berücksichtigung der Erfordernisse der staatlichen Gesichtspunkte stärker hervortreten, während in dezentral aufgebauten Staaten die Ansprüche und Forderungen aus den kommunalen Bereichen besser zur Geltung kommen können. Auch hier wären nicht mehr zeitgemäße Strukturen im Zuge einer Verwaltungsreform so zu verändern, daß die Vorteile des einen mit den Vorteilen des anderen Systems unter möglichst weitgehender Vermeidung der verbundenen Nachteile miteinander verflochten werden.31)

Abschließend stellt sich noch die Frage, ob man die Regionalpolitik, die durch die engen Verflechtungen fast aller Lebensbereiche in Raum und Landschaft erforderlich geworden ist, gewissermaßen als Modell für andere Bereiche der Politik ansehen kann, in denen ähnlich enge Verflechtungen entstehen.

2. Richtungen und Wandlungen der Zielvorstellungen

a) Arten von theoretischen Konzepten mit ihrer jeweiligen Zielsetzung

Die Gegebenheiten, aber auch die Entwicklungen in ihrer Vielfalt beeinflussen die möglichen Ziele, und die gesetzten Zielvorstellungen beeinflussen bei entsprechendem Handeln wiederum die Entwicklung und schließlich die Gegebenheiten. Diese Zielvorstellungen können innerhalb einer gewissen Bandbreite, die ihre

Begrenzung von der Wirtschaftsordnung und vom Gesellschaftssystem erfährt, politisch bestimmt werden, wobei jedoch zahlreiche Erfordernisse und Abhängigkeiten zu beachten sind. Erhebliche Auswirkungen ergeben sich aber auch aus der wissenschaftlichen Interpretation der Gegebenheiten und Entwicklungen bzw. aus den Beziehungen zwischen dieser Basis und den daraus abgeleiteten Zielen. Die zur Erklärung dienenden Thesen und Theorien können beachtlichen Einfluß ausüben - sie werden zumindest die Art der Zielvorstellungen sowie den Charakter der damit verbundenen Maßnahmen bestimmen. So wie die Verhältnisse in Raum und Landschaft ständigem Wandel, wenn auch von recht unterschiedlichem Ausmaß, unterliegen, so werden sich auch die einzelnen Theorien, solange die Einheit einer umfassenden flexiblen Theorie nicht möglich ist, verändern müssen. Entsprechend sind auch die Zielvorstellungen und die damit verbundenen Ansätze und Maßnahmen dem Wandel unterworfen. - Mit der Zunahme der Wirtschaftstätigkeit und der Bevölkerungsdichte, sowie der Agglomeration oder der Integration müssen in steigendem Maße Aufgaben von der Öffentlichen Hand wahrgenommen werden. Eine Verlagerung der Bedeutung von liberalen zu interventionistischen Grundsätzen ergibt sich damit sozusagen zwangsläufig, besonders hinsichtlich der räumlichen und regionalen Fragenkomplexe.

Im folgenden sollen die Begründungen bzw. die Theorien angesprochen werden, die sich mit der räumlichen Entwicklung bzw. den raumbezogenen Interventionen befassen. Es hätte keinen Sinn, alle Beiträge dazu aufzuführen - sie sind an den einschlägigen Stellen leicht einzusehen. Vielmehr sollen typische Zusammenfassungen gemacht werden, die den Wandel der theoretischen Begründungen im Gefolge der veränderten Verhältnisse im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben widergeben. Die Mängel, die Unvollkommenheiten und die Integrationsbedürftigkeit der anzusprechenden Thesen zeigt nicht nur die schwierige Faßbarkeit dieser sozial-ökonomischen Problemkomplexe, sondern auch die Umbrüche in den räumlichen und regionalen Verhältnissen.

Der Glaube an eine Selbststeuerung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte, die eng mit dem Raum verbunden sind, wurde schon verhältnismäßig früh erschüttert. Gerade die Umstrukturierung zwischen den Wirtschaftsbereichen der Landwirtschaft, der Industrie und der Dienstleistungen zeigten und zeigen deutlich, daß die Bedingungen der Transparenz, der Flexibilität oder der Mobilität sowohl bei den Unternehmen als auch bei der Bevölkerung nur in begrenztem Maße auf den betreffenden Märkten oder beim sonstigen Ausgleich gegeben sein können. Die räumliche und regionale Verteilung der Bevölkerung im Zuge dieser Umschichtungen stellt eine zentrale Frage dar - sie wird daher in fast allen Theorien direkt oder indirekt angesprochen. Allgemein wird festgestellt, daß Schwerpunkte oder Brennpunkte für das wirtschaftliche und für das gesellschaftliche Leben erforderlich seien, daß aber ein übermäßiges Abweichen von einem Optimum, das bis jetzt allerdings von keiner Richtung der Theorien genauer bestimmt wurde, verhindert werden müßte, um eine wie auch immer zu definierende Verbesserung des Wohlstandes oder der Lebensbedingungen zu erreichen.

Die Annahme, daß Reibungsverluste und Hemmungsfaktoren in räumlicher und regionaler Hinsicht gegeben seien, ist sicher richtig, denkt man an mangelhaften Wettbewerb, ungenügende Wanderungen oder Verlagerungen, Übermittlungsprobleme für Personen,

Nachrichten oder Güter.32) Doch mit der Beseitigung dieser Reibungen und Hemmungen allein, wäre das überhaupt im erforderlichen Maße möglich, lassen sich die anstehenden Fragen noch nicht befriedigend lösen. Selbst wenn das befreite Spiel der Kräfte zu einem gewissen ökonomischen Optimum führen sollte, sind die vielfältigen in Raum und Landschaft wirksamen Interessen noch nicht sinnvoll aufeinander abgestimmt. Mögen diese Konzepte für die Gesamtheit der vielfältigen Probleme nicht befriedigen, so darf doch die Bedeutung dieser Hemmungsfaktoren und Reibungsverluste nicht verkannt werden.33)

Ähnlich wirken Verzerrungsfaktoren in räumlicher und regionaler Hinsicht, wenn sie auch nur schwer zu erkennen und zu erfassen sind. Es handelt sich hier vor allem um die sogenannten Sozialkosten, die sich aus Produktions- oder auch aus Konsumprozessen ergeben können.34) Das erschreckende Ausmaß dieser Belastungen und Beeinträchtigungen ist erst jüngst mit der Diskussion über den Umweltschutz in das Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangt. So wichtig diese unerfreulichen Einflüsse auch auf die Siedlungsstruktur sein mögen, so genügt der Hinweis auf sie, selbst in Verbindung mit den zuvor angesprochenen Gesichtspunkten nicht, um die komplexen räumlichen und regionalen Zusammenhänge zu erklären. Das befreite und entzerrte Spiel der Kräfte könnte zwar zu wirtschaftlich sinnvollen, brauchte aber nicht zu gesellschaftlich zweckmäßigen Lösungen zu führen. Ähnliches wäre auch für die einfach ökonomisch oder ideologisch motivierte Agglomerations- bzw. Deglomerationsthese zu sagen.35)

Die Infrastruktur hat im Laufe der Zeit für Wirtschaft und Bevölkerung steigende Bedeutung erlangt. Ihre Verteilung im Raum muß demgemäß beträchtliche Einflüsse ausüben, besonders wenn Anlagen und Einrichtungen im Verbund erstellt werden und in Agglomerationen von Wirtschaft und Bevölkerung außergewöhnlich günstig genutzt werden können.36) Hatte der Staat bzw. die Öffentliche Hand nach den zuvor skizzierten Auffassungen die Verpflichtung, jene Verzerrungen und jene Hemmungen bzw. Reibungen durch geeignete Maßnahmen zu verhindern, was jedoch bis jetzt kaum gelungen ist, so entstehen mit dem wachsenden Bedarf an Infrastruktur bzw. mit den Entscheidungen über ihre Verteilung verantwortungsvolle Aufgaben: Bedeutende Möglichkeiten zur Beeinflussung der räumlichen bzw. regionalen Strukturen sind vorhanden - doch ergeben sich nun mit den zur Verfügung stehenden Alternativen die Schwierigkeiten der Entscheidung bei zahlreichen Unsicherheiten und Ungewißheiten. Schwierig ist auch oft die Annäherung an optimale Größen unter dem Gesichtspunkt der Erstellung und des Betriebes, sowohl in Ballungs- als auch in Streuungsgebieten, zumal wenn bei den Nutzern eine hohe Mobilität festzustellen ist.

Die Thesen der wachstums- oder produktivitätsorientierten Auffassungen in der Regionalpolitik bringen weitere Aussagen. Hier können die Forderungen nach Vermeidung von Verzerrungen, Hemmungen bzw. Reibungen ohne Schwierigkeiten integriert werden. Charakteristisch sind aber die Forderungen bezüglich der Verteilung bzw. Anordnung der Infrastruktur: Sie soll dort erstellt werden, wo sie den günstigsten Beitrag zum Wachstum bzw. zur Produktivität leistet.37) Das heißt mit anderen Worten: Sie könnte dort ausgebaut werden, wo weder eine zu hohe Agglomeration, noch eine zu geringe Agglomeration vorliegt, da diese beiden Situationen Nachteile mit sich bringen würden. Ob das in weiten Teilen der Ballungsgebiete bzw. der Streuungsgebiete der Fall ist, läßt

sich derzeit wegen des Fehlens zahlreicher Daten nur mangelhaft ermitteln.

Die Polarisationskonzepte verstehen die Wirtschaftstätigkeit im Sinne eines kumulativen Prozesses, der von bestimmten expansiven Bereichen ausgelöst wird.38) Im allgemeinen werden die auf diese Art und Weise gesehenen Prozesse im vorhandenen Gefüge der Agglomerationen ablaufen und dort über vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche zur Ausformung sogenannter Entwicklungspole führen.39) Diese Polarisierung der wirtschaftlichen und somit auch vieler sonstiger Tätigkeiten in wenigen Zentren braucht nicht in ein dauerndes Ungleichgewicht zu münden, sie kann vielmehr in ihrer extremen Ausprägung vorübergehend sein und sich schließlich einer Situation des Gleichgewichts nähern.40) Es wäre auch denkbar, den Gedanken der Entwicklungspole im Sinne der Regionalpolitik zu nutzen, am wirkungsvollsten wohl auf der Basis eines gezielten Ausbaus der Infrastruktur und der Förderung expansiver Tätigkeitsbereiche mit kumulativen Wirkungen. - Es ist offensichtlich, daß sich Agglomerationen und Entwicklungspole überlagern. Doch werden die Konzepte der Polarisation bis jetzt noch nicht befriedigend mit der Theorie der zentralen Orte vereinigt, was wegen des ausgesprochenen statischen bzw. dynamischen Charakters der Aussagen in den beiden Systemen von erheblichem Nutzen wäre.

In einer Art Ausblick ließe sich noch folgendes festhalten. Es wird immer klarer, daß ökonomische Fragen nicht isoliert behandelt werden können, daß vielmehr das Handeln bzw. das Verhalten der beteiligten oder betroffenen Menschen eine entscheidende Rolle spielt. In bezug auf Prozesse und Aktionen im Raum gilt das um so mehr, als damit die Landschaft oder die Umwelt der Bevölkerung betroffen wird. Es genügt also keineswegs, die Basis für optimale ökonomische Raumstrukturen zu erarbeiten, auch die Grundlagen für befriedigende Siedlungsstrukturen wären noch nicht ausreichend, vielmehr müßten Aussagen über günstige Umweltstrukturen erreicht bzw. angestrebt werden. Die Regionalwissenschaft kann mit Hilfe der Wirtschaftswissenschaft und der zahlreichen anderen zu beteiligenden Disziplinen den Weg dahin zeigen und beschreiten.41)

> Kennzeichnend in diesem Zusammenhang ist für die Entwicklung, daß man neuerdings versucht, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt über zahlreiche soziale Indikatoren zu messen, um eine Ergänzung für den völlig unzulänglichen Indikator Sozialprodukt zu erhalten.42) - Besonders anzuerkennen wäre die Erarbeitung umfassender Raumordnungspläne und -programme für die verschiedensten Gebiete, die mit kaum praktikablen Theorien erfolgen müßte. - Der Weg bis zu einer ganzheitlichen Theorie der Beziehungen in Raum und Landschaft als Grundlage für eine sinnvolle Umweltgestaltung, in der die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung so gut wie irgend möglich befriedigt werden können, dürfte noch recht weit sein, sollte aber energisch beschritten werden - denn täglich stehen Entscheidungen an, denen man nicht ausweichen kann.

Auch die am Anfang skizzierten Auffassungen haben große Bedeutung, weil das eigentlich selbstverständliche Vermeiden von Verzerrungen und Hemmnissen bzw. Reibungen noch nicht erreicht, ja kaum angegangen worden ist. Doch müssen diese Forderungen in dem größeren Rahmen gesehen werden, der von den folgenden Theorien abgesteckt wird. Immerhin läßt sich festhalten, daß sich alle

Auffassungen in weiten Bereichen überschneiden, so daß doch eine recht breite Basis für das erforderliche Handeln der Praxis gefunden werden kann. - Werden jene unerfreulichen oder unerträglichen Einflüsse verhindert, wird die abgestimmte Erstellung der Infrastruktur zum Aufbau und Ausbau von Entwicklungspolen genutzt, werden die Chancen der attraktiven Schwerpunkte im Netz der zentralen Orte wahrgenommen, so lassen sich durchaus Grundlagen für eine sinnvolle Gestaltung der Umwelt schaffen.

Die dem Handeln zugrunde gelegten Theorien bestimmen natürlich in einem gewissen Maße die Richtung und somit die Ziele. Ähnliches gilt hinsichtlich des Ansatzes für die Mittel und Maßnahmen: Auch er wird von Theorie, Richtung und Zielen beeinflußt. So kann der Ansatz bei den regionalen Strukturen, in den regionalen Prozessen oder beim regionalen Niveau eines Sachverhaltes erfolgen, die jedoch alle wieder miteinander in Verbindung stehen. - Entsprechende Klassifizierungen lassen sich zur Verdeutlichung bilden.43)

Würde man das Handeln im Zuge der Regionalpolitik auf eine einzige Theorie stützen, müßte es zwangsläufig eine einseitige Ausrichtung erhalten, die dann zahlreiche Interessen nicht berücksichtigen kann.44) Zweckmäßig erscheint daher die Verwendung mehrerer Theorien, sofern sie ein Feld gemeinsamer, sich ergänzender bzw. sich nicht widersprechender Aussagen aufweisen. Das scheint auch der beste Weg zu sein, die noch gegebenen Mängel und Lücken bei der theoretischen Absicherung des Handelns zu überwinden.

b) Notwendige Ausrichtung der Leitvorstellungen an den komplexen räumlichen Problemen

Gewisse Gesichtspunkte für das Handeln kann man in den Vordergrund rücken, um somit verschiedene Arten der Regionalpolitik zu bestimmen. Gleichzeitig läßt sich auf diese Art und Weise aber auch ein Überblick zu der Vielfalt der Einflüsse bzw. der Entwicklungen geben, die das Gefüge der Zielvorstellungen beeinflussen oder gar bestimmen. Diese Klassifizierung unter Berücksichtigung von evolutorischen Aspekten ist natürlich nicht zwingend, sie könnte auch unter anderen Gesichtspunkten vorgenommen werden.45)

Zunächst könnte die Frage gestellt werden, ob die Gesamtheit oder einzelne Regionen eines Landes im Vordergrund des Interesses und der Bemühungen der Regionalpolitik stehen sollen. Je größer das Land ist, bzw. je mehr Regionen und Ebenen im Land vorhanden sind, desto differenzierter würde sich die Frage stellen. Am deutlichsten würde sich das ausprägen, wenn man einmal einen aus der EWG hervorgehenden Staatenbund oder gar einen Bundesstaat in der Vorstellung betrachtet. Eng damit verbunden sind die Probleme der Integration, der Polarisierung und der Homogenisierung, sowie der aktiven und passiven Sanierung. - Die wirtschaftliche und gesellschaftliche bzw. die politische Entwicklung zeigt unter diesem Blickwinkel keine mehr oder weniger zwangsläufige Ausrichtung. Allgemein dürfte jedoch die Tendenz zu erkennen sein, einen Kompromiß zwischen den extremen Positionen zu finden. Damit verbunden weicht auch die oft geforderte Homogenisierung der Verhältnisse der Erkenntnis, daß Polarisierungen im gewissen Maße nützlich, ja unerläßlich sind, zumal wenn Fortschritte im Kommunikationswesen Erleichterungen, somit

aber auch neue Maßstäbe schaffen. Mit der Erkenntnis, daß sich mit Hilfe der Regionalpolitik zahlreiche Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erschließen lassen, wächst auch die Neigung, mehr und weitere Gebiete in das politische Handeln dieser Art einzubeziehen.

Eine Unterscheidung ließe sich auch danach treffen, ob die Interessen der Unternehmen, des Staates oder der Bevölkerung im Vordergrund stehen, wobei noch weitere Differenzierungen erforderlich wären. Erst mit einer gewissen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft scheint sich die wünschenswerte Hervorhebung der Interessen der Bevölkerung in einem bestimmten Maße durchsetzen zu lassen. Besonders deutlich treten die Bevorzugungen und Benachteiligungen einzelner Gruppen bei der Stadt- und Regionalplanung hervor, die sich mit der Lösung besonders komplexer Probleme zu befassen hat. - Unter diesem Blickwinkel erscheint eine wesentliche Verbesserung der Transparenz hinsichtlich des Handelns der Öffentlichen Hand erforderlich, damit nicht gerechtfertigte Bevorzugungen einzelner Gruppen oder Schichten verhindert werden.

Auch die Betrachtung bzw. die Orientierung der Regionalpolitik an den Lebensbereichen Erwerb, Wohnen, Bildung, Verkehr oder Freizeit ist denkbar. Unter diesem Blickwinkel ist ebenfalls oft eine einseitige Betonung bestimmter Funktionen festzustellen, die verschiedene Wurzeln haben kann. Im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung läßt sich eine gewisse Verlagerung, vor allem aber eine gleichmäßigere Behandlung oder Förderung der einzelnen Funktionen erreichen. - In Verbindung damit können die häufig genannten Alternativen des wirtschaftlichen Wachstums, der sozialen Gerechtigkeit bzw. der allseitigen Entwicklung gesehen werden.46) Ohne Zweifel ist mit der Verdichtung und Verflechtung der Lebensbeziehungen auch unter diesem Blickwinkel ein Trend von der einseitigen zur vielseitigen oder allseitigen Betrachtung der räumlichen und regionalen Probleme erforderlich.

Unterscheidungen lassen sich auch nach dem Ausmaß der Regionalpolitik treffen. Niederschlag findet das "Volumen" vor allem darin, ob eine Regionalisierung der raumbezogenen Maßnahmen in einem, in mehreren oder in allen Ressorts stattfindet. Ohne Zweifel ist mit zunehmender Wirtschafts- und Siedlungstätigkeit ein erweiterter Ansatz erforderlich, was bereits bei einem Vergleich zwischen Ländern verschiedener Entwicklungsstufen und Entwicklungsdichte deutlich wird.47)

Die für das Handeln gesetzten Zeitspannen könnten kurz-, mittel- und langfristigen Charakter haben, womit die Aufgaben bereits im Umriß festgelegt werden. Verbunden mit der zeitlichen Frage ist auch die Entscheidung, ob regionale Prozeß-, Struktur- oder Niveaupolitik vorgezogen werden soll, mag es auch bei dieser Unterscheidung vor allem um die Art des Ansatzes der Maßnahmen gehen. Ohne Zweifel wird sich festhalten lassen, daß mit wachsender Komplexität der Gegebenheiten und Entwicklungen im Laufe der Zeit eine Neigung zur Zusammenfassung der zeitlichen Perspektiven zu sehen bzw. zu fordern ist. Das heißt in anderen Worten: Handeln mit verschiedenen Fristen und unterschiedlichen Ansätzen ist nötig. - Die Frage nach der Verwendung des problemorientierten oder des normorientierten Ansatzes ist ähnlich zu beantworten, wenn auch hier besonders auf den Kompromißcharakter zwischen den Extremen hingewiesen werden muß.

Verbindungen zu den verschiedenen möglichen Fristen und Ansätzen bestehen auch, wenn nach einer Politik der Beseitigung regionaler Notstände oder Engpässe und einer Politik umfassender regionaler Entwicklung als markanten Ausprägungen unterschieden wird. Dabei wäre zu bemerken, daß die Regionalpolitik der ersten Art technisch und politisch verhältnismäßig leicht durchzuführen ist, außerdem geringere Risiken beinhaltet, während sich die Regionalpolitik der zweiten Art sowohl technisch als auch politisch nur verhältnismäßig schwer durchsetzen läßt, zudem mit höheren Risiken verbunden zu sein pflegt. Doch wird mit der Komplizierung der sozialökonomischen Verhältnisse, vor allem mit der Entwicklung der Ansprüche und Bedürfnisse sowie der daraus entwickelten Leitvorstellungen, eine Verlagerung von der einfachen zur umfassenden Art der Regionalpolitik zwangsläufig sein.

Betrachtet man die Geschichte der Raumordnung, der Regionalpolitik oder der Landesentwicklung vor allem in Europa, so läßt sich das Vorherrschen dieser oder jener Art der typisierten Erscheinungsformen feststellen, was sowohl hinsichtlich der statischen als auch der dynamischen Formen gilt.48) Die Fülle der Kräfte, die in der Wirklichkeit zu erkennen ist, führt auch bei dem staatlichen Handeln unter räumlichen und regionalen Gesichtspunkten selten zu geradlinigen, oft vielmehr zu verschlungenen Verläufen, zu Bewegungen und Gegenbewegungen, aber auch zu Brüchen oder Widersprüchen. In allen Jahrhunderten, selbst im Altertum und Mittelalter sind Bestrebungen zur Regional- und Landesentwicklung zu erkennen, die im 17. und 18. Jahrhundert sozusagen zu einer Blüte dieser Art des Handelns führen, mögen dabei auch immer wieder militärische Überlegungen mitgespielt haben. Vor allem im 19. Jahrhundert, in der Zeit des "freien Spiels der Kräfte" gehen die zuvor gesammelten Erkenntnisse über die sinnvolle Nutzung von Raum und Landschaft weitgehend verloren. Erst in jüngster Zeit gewinnt man allmählich das erforderliche auf Raum, Landschaft und Umwelt gerichtete Denken zurück. - Die nähere und fernere Vergangenheit, vor allem aber die beschleunigte Entwicklung in der Gegenwart zeigt, daß zumindest in Mitteleuropa den Versuchen, Rückstände oder Engpässe zu beseitigen, wenig Erfolg beschieden ist, daß die Erschließung von Reserven mit Nutzen und Schaden verbunden sein kann und daß nur eine gelenkte Entwicklung unter allseitiger Betrachtung der räumlichen und regionalen Verhältnisse des Landes zu befriedigenden Lebensbedingungen zu führen vermag.

In hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern, wie sie in Mitteleuropa vorzufinden sind, ist eine wie auch immer beschränkte oder einseitig ausgerichtete Regionalpolitik nicht mehr möglich, weil sich im engen Raum die Äußerungen vieler Lebensbereiche niederschlagen und zu vielfältigen Verknüpfungen und Verflechtungen führen. Sollen Kollisionen und Konflikte mit weitreichenden Folgen vermieden werden, ist eine umfassende Betrachtung in räumlicher, zeitlicher und funktionaler Sicht nötig, diese Sicht wird aber erst recht erforderlich, wenn eine Lenkung der räumlichen und regionalen Prozesse gewünscht wird. Wie dringend diese Steuerung in Richtung auf eine Grundlage für die Gestaltung der Umwelt bzw. für eine Verbesserung der Lebensbedingungen ist, braucht hier nicht nachgewiesen zu werden, da die tägliche Einspannung der Bevölkerung in diese Probleme bereits genügend Beweise liefert.

Eine ökonomisch orientierte Regionalpolitik sieht sich gezwungen, ihre Ansätze immer wieder auszuweiten, weil die zu lösenden Probleme mit einem beschränkten Vorgehen einfach nicht erfolgreich angegangen werden können. - "Die Ausgangslage für eine regionale Industrieansiedlungspolitik ist heute daher günstiger als zu Beginn der Industrialisierung. Es scheint jedoch so, als sei die Frage, welche Instrumente man zur regionalen Industrieansiedlungspolitik einsetzen soll, noch ziemlich wenig diskutiert. Dabei ist die eigene Dynamik der Instrumente nicht zu verkennen: um sie erfolgreich einzusetzen, sind immer umfassendere regionale Konzeptionen erforderlich."49)

Der Öffentlichen Hand sind hier Aufgaben zugewachsen, die in den meisten Ländern auch derzeit nur mangelhaft erfüllt werden, obwohl die Fragen der Finanzierung dabei nur selten so problematisch zu sein brauchen, daß sie die Realisierung der erforderlichen Maßnahmen vereiteln. Die Verantwortung der zuständigen Stellen ist ohne Zweifel beträchtlich, vor allem wegen des erforderlichen komplexen Handelns. Die zu verwirklichende räumlich und regional ausgerichtete Politik mit ihrem umfassenden Charakter stellt beachtliche Anforderungen: Sie kann sich nicht auf isolierte Gebiete beziehen, sie darf nicht einzelne Interessen oder bestimmte Funktionen unangemessen bevorzugen, sie kann sich weder der Festsetzung ökonomischer noch der Ermittlung sozialer Prioritäten entziehen, und sie darf sich nicht auf kurze, auf mittlere oder auf längere Fristen beschränken. Mit den sukzessiv vor sich gehenden Ermittlungen und Erarbeitungen, die von Koordination und Kooperation gekennzeichnet wären, können die entscheidenden Abhängigkeiten deutlich gemacht werden, die zum Gefüge der Zielvorstellungen führen. Dabei ist wiederum darauf zu achten, daß die weit gespannte Planung nicht in eine Verplanung, sondern in die erforderliche Planung der Freiheit mündet, denn das letzte Ziel muß eine Förderung der Entfaltung der Persönlichkeit im Rahmen der Gemeinschaft bzw. der Gesellschaft sein. Dazu gehört aber auch, daß die öffentlichen Planungs- und Handlungsvorstellungen bekannt gemacht werden, damit sich die Beteiligten und Betroffenen zeitig auf diese Daten für ihr eigenes Verhalten einstellen können, wozu auch die Möglichkeit der Partizipation bei der Entwicklung der Ziele zu treten hätte. - Mag diese Aufgabe auch äußerst schwierig sein, so lohnt sie sich doch, weil sie zahlreiche Nachteile abwenden und vielfältige Vorteile bringen kann.

Durch Kompromisse wären die Beziehungen zwischen den Zielen, aber auch zu den Mitteln, aufeinander abzustimmen, ohne daß deswegen eine gewünschte Richtung verloren gehen muß. Die allgemeinste Abstimmung dieser Art dürfte zwischen der Entwicklung eines Gesamtraums und der Entwicklung der Teilräume erforderlich sein. Durch diese Kompromisse können scheinbar Verluste, vor allem beim Wirtschaftswachstum eintreten, durch den zusätzlichen allgemeinen Nutzen infolge der Berücksichtigung möglichst vieler Interessen entstehen jedoch Gewinne, die das Wirtschaftswachstum wieder begünstigen können - es kommt also von einem direkten zu einem indirekten Vorgehen bei der wirtschaftlichen Förderung.

In den hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern Mitteleuropas herrscht heute ein gewisser Dualismus zwischen den Ballungsgebieten und den Streuungsgebieten. Dort treten Ordnungs- bzw. Entwicklungsprobleme auf, die der Entfaltung der Menschen hinderlich und den Lebensbedingungen der Bevölkerung abträglich

sind, die außerdem ungünstige Einflüsse auf die wirtschaftliche Produktivität im weitesten Sinne ausüben können. Diese räumlichen und regionalen Probleme stehen miteinander in Verbindung und lassen sich nur lösen, wenn sie in ihrer Gesamtheit angegangen werden. Das bedeutet für die Regionalpolitik: Die Betrachtung einer Kategorie von Gebieten ist nicht sinnvoll, vielmehr müssen sowohl die Ballungsgebiete als auch die Streuungsgebiete unter Berücksichtigung der Kerngebiete ins Auge gefaßt werden - es wäre also das gesamte Gebiet zu betrachten. Die aktuellen Probleme, die ein beträchtliches Ausmaß erreichen, können nur mit Hilfe einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik bewältigt werden.

Das würde für die BRD bedeuten, daß die regionale Wirtschaftspolitik mit der Raumordnungspolitik zumindest in den Zielsetzungen vereinigt, bei den Maßnahmen aber zu enger Koordination und Kooperation veranlaßt wird. Diese ungerechtfertigte Trennung ist in einigen anderen Ländern überwunden bzw. nicht vorhanden, was allein jedoch noch keine bessere Wirkung der Regionalpolitik hervorrufen kann. Das würde aber auch heißen, daß die Probleme der Ballungsgebiete viel stärker beachtet werden müßten, was jedoch keineswegs mit einer Vernachlässigung der Streuungsgebiete gleichzusetzen wäre. Es ist zu hoffen, daß das Bundesraumordnungsprogramm, das zur Jahreswende 72/73 zur Füllung der Leerformeln des Bundesraumordnungsgesetzes zu erwarten ist, auch in dieser Hinsicht Ansätze bringt. Ferner hätten alle Ressorts angemessene Beiträge zur Lösung der Probleme in den Ballungsgebieten und in den Streuungsgebieten zu liefern.

Künftig wird bei fortschreitender Integration in der EWG Regionalpolitik in einem weiten Gebiet erforderlich sein, das durch den Stand seiner Entwicklung und Besiedlung äußerst komplexe Aufgaben stellt. Davon muß die Regionalpolitik in den Staaten und Ländern beträchtlich, wenn auch im einzelnen noch nicht erkennbar, beeinflußt werden. Ob die Regionalpolitik auf der einen oder anderen Ebene eines Tages wegen fortschreitender Erfüllung ihrer Aufgaben in Ausmaß und Bedeutung schrumpfen kann, läßt sich noch nicht absehen. Ob sie möglicherweise die Aufgabe übernehmen muß, eine Abwanderung aus den immer unwirtlicher werdenden, miteinander verwachsenden Städten zu verstetigen oder zu lenken, ist ebenfalls noch ungewiß, jedoch möglich, wenn die städtischen Probleme nicht umfassend und energisch angepackt werden.

c) Zum Zusammenhang mit den gesellschaftspolitischen Zielen 50)

Die problematische Frage, was man für das Glück des Menschen tun könne, läßt sich nur recht vage beantworten. Für die Politik sind Ziele formuliert worden, mit deren Hilfe eine etwas genauere Umschreibung versucht wird. Damit können jedoch nur Richtungen angegeben werden, die sich mehr oder weniger stark überschneiden, und die sich außerdem gegenseitig fördern und beeinträchtigen können, solange sie nicht präzisiert bzw. aufeinander abgestimmt sind. Eine solche Abstimmung und Präzisierung läßt sich am besten an den gegebenen und zu erwartenden Verhältnissen in einem Lande vollziehen, sollen nicht unzählige Alternativen durchgespielt werden. Die hier erforderliche Anwendung des Gegenstromprinzips, d.h. das Zusammenführen allgemeiner gesellschaftspolitischer Werte mit vielfältigen

Ansprüchen und Bedürfnissen, sozusagen eine Integration von "oben" und von "unten" kommender Kräfte, erfolgt ebenfalls am sinnvollsten an bestimmten Fällen.51)

Man könnte eine Art von Pyramide aufbauen oder eine Art von Hierarchie ableiten, um die Verzweigungen bei diesen Zielen zu veranschaulichen. Es ließe sich von der gesellschaftlichen Wohlfahrt oder von der Entfaltung des Menschen sprechen - etwas genauer vielleicht von der Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Gesellschaft. Es sollen daher neben einigen Ableitungen und Interpretationen, besonders im Bereich der Ansprüche und Bedürfnisse, vor allem Ziele in ihren räumlichen und regionalen Dimensionen skizziert werden.

Bisweilen werden kurz und bündig drei Ziele gesetzt: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.52) Verbreitet ist die Aufzählung von fünf gesellschaftspolitischen Zielen: Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand und Sicherheit, mit deren Nennung gute Übersicht und leichte Verständlichkeit verbunden ist. Diese Klarheit geht etwa bei sieben Zielen bereits verloren, zumal wenn sie verschiedenen Ebenen angehören: Freiheit, Rationalität, Demokratie, subjektive Gleichheit, Sicherheit, Fortschritt und angemessene Einbeziehung.53) - Aus den Zielen können auch Polygone entwickelt werden, um die gegenseitige Abhängigkeit der Ziele deutlich zum Ausdruck zu bringen.54)

Die angesprochenen gesellschaftspolitischen Ziele - Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand und Sicherheit - sind auch in regionaler und räumlicher Hinsicht von Bedeutung oder, genauer gesagt, diese Ziele müssen in Raum, Landschaft und Umwelt, soweit das unter den gegebenen Umständen möglich ist, verwirklicht werden. Bei genauerer Betrachtung läßt sich feststellen, daß eine Komponente der Erschließung und Entwicklung, gewissermaßen ein produktiver Aspekt, und eine Komponente der Versorgung und Verteilung, gewissermaßen ein konsumtiver Aspekt, zu erkennen ist, wenn auch bei dem jeweiligen Ziel in unterschiedlichem Ausmaß. Es stellt sich also immer wieder die Frage, ob eine umfassende Regionalpolitik die aktuellen gesellschaftspolitischen Ziele eher mit bevorzugter Erschließung und Entwicklung oder mit verbesserter Versorgung und Verteilung erfüllen kann, wobei die Entscheidung über den räumlichen Maßstab noch offen ist.

Die gesellschaftspolitischen Ziele können sowohl in allgemeiner als auch in räumlicher Hinsicht nur näher bestimmt werden, wenn die gegebenen und die zu erwartenden Verhältnisse sowie das Ausmaß der verfügbaren Mittel abzuschätzen sind.55) Die Spannungen zwischen Wunsch und Wirklichkeit unter den verschiedenen Blickpunkten eröffnen Vorstellungen über das gesamte Ausmaß der Ziele und darin über die Verlagerung der Ziele. Gerade unter räumlichem und regionalem Bezug stehen die gesellschaftspolitischen Ziele nicht gesondert nebeneinander, sie sind vielmehr eng miteinander verbunden. Es läßt sich vor allem sagen, daß die zuerst genannten Ziele Voraussetzungen für die folgenden Ziele sind, daß sich die einzelnen Ziele sowohl unterstützen als auch beeinträchtigen können, und daß die positiven und negativen Beziehungen zwischen den zuletzt genannten Zielen ganz besonders ausgeprägt sind. Der Grad von Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand und Sicherheit in räumlicher und regionaler Sicht, d.h. das Ausmaß an inneren Spannungen, an Zwang oder Gelegenheit zur

Wanderung, an Möglichkeiten der privaten und öffentlichen Versorgung, an Chancen der Entfaltung von Wohlstand und an der Gewährleistung von Sicherungen verschiedener Art in den einzelnen Kategorien von Gebieten läßt sich nur in verbundener Betrachtung aus den jeweiligen Verhältnissen zur weiteren Bestimmung der gesellschaftspolitischen Ziele ermitteln.

Ein Ansatz zur Operationalisierung dessen, was unter der gesellschaftlichen Wohlfahrt der Bevölkerung und unter sozialer Gerechtigkeit in räumlicher Sicht verstanden werden kann, wird in einem späteren Zusammenhang gegeben.*

Abschließend läßt sich folgendes festhalten: Die Regionalpolitik kann unter den heutigen Bedingungen ihre Ziele und Aufgaben nicht von einzelnen Institutionen oder Ressorts erhalten, sondern nur von der allgemeinen Politik bzw. aus den allgemeinen gesellschaftspolitischen Zielen, konkretisiert über die vielfältigen Ansprüche und Bedürfnisse unter Berücksichtigung zahlreicher Erfordernisse. Umgekehrt können die in der allgemeinen Politik bzw. in der Fachpolitik ergriffenen Maßnahmen durch ihren räumlichen und regionalen Bezug beträchtlich zur Erfüllung der gesellschaftspolitischen Ziele beitragen. Das geschieht über die Ordnungs- und Entwicklungseffekte vor allem in den großen und kleinen Agglomerationen in Raum, Landschaft und Umwelt, wo sich viele Tätigkeiten entfalten wollen, die sich ergänzen oder beeinträchtigen können. Wird mit der Regionalpolitik nicht nur die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in räumlicher und regionaler Hinsicht angeregt, sondern auch eine sinnvolle Grundlage für die immer wichtiger werdende Gestaltung der Umwelt geschaffen, so können damit gewichtige Beiträge zur Erfüllung der gesellschaftspolitischen Ziele geleistet werden.

3. Allgemeine Grundlagen für die Ziele der Regionalpolitik

a) Überblick zu den Problemen der Teilräume
- Ballungsgebiete, Kerngebiete, Streuungsgebiete -

Im folgenden wäre eigentlich eine Fülle von Erscheinungen und Entwicklungen in den verschiedenen Lebensbereichen anzusprechen, die in räumlicher bzw. regionaler Hinsicht von Bedeutung sind und die Grundlage für eine bewußte und gezielte Gestaltung der Umwelt abgeben. Diese Fülle ist hier aus zahlreichen Gründen nicht darstellbar, so daß eine Beschränkung erfolgen muß: Nur die wichtigsten Sachverhalte werden skizziert, sozusagen Stütz- oder Knotenpunkte, doch dürfte das genügen, um ein Bild der entscheidenden Strukturen und Faktoren zu entwerfen. Die vielen jeweiligen Besonderheiten lassen sich ohnehin nicht in einer allgemeinen Darstellung unterbringen, müssen vielmehr im einzelnen Fall untersucht und bewertet werden. Das gilt vor allem für die historischen, geographischen oder die politisch-administrativen Gegebenheiten und Zusammenhänge in Raum und Landschaft.56)

Das Fortschreiten der theoretischen Erkenntnisse mit der Folge praktischer Anwendung hat zu vielfältigen Wandlungen geführt, die im sozialökonomischen Bereich besonders deutlich sichtbar werden. Gerade der technische Fortschritt, um diesen vagen

* Vgl. weiter unten S. 41 ff.

Begriff einmal zu verwenden, da eine präzisere Formulierung hier nicht möglich ist, bringt eine Fülle von Veränderungen für das überkommene Gefüge mit sich. Die sektoralen sowie die regionalen Wanderungen spiegeln ein eindrucksvolles Bild dieser Prozesse wider. Daß diese Bewegungen in geregelte Bahnen gelenkt werden müssen, um einerseits Hemmungen für den Ablauf und andererseits Belastungen für die Beteiligten zu vermeiden, versteht sich in einem entwickelten Gemeinwesen eigentlich von selbst. Der Niederschlag dieser Prozesse ist um so problematischer, je mehr Investitionen damit verbunden sind, die sich durch weitgehende Fixierung von Größe, Dauer und Standort auszeichnen. Die städtische und auch die ländliche Umwelt wird aber heute von der Vielfalt menschlichen Handelns einschließlich solcher Fixierungen geprägt. Der erforderliche Wandel oder die "schöpferische Zerstörung" mit dem Ziel verbesserter Verhältnisse wird gerade hier problematisch, weil diese Umwandlung in extremen Fällen zu einem Zustand des permanenten Chaos führen kann. - Aus diesen Gründen soll ein Bild von den Verhältnissen in "Stadt" und "Land" gegeben werden, mit dem vor allem die vielen Spannungen in räumlicher und regionaler Sicbt anzudeuten wären. Diese Probleme sind weitgehend bekannt, doch scheint es durchaus sinnvoll, sie noch einmal im Zusammenhang zu skizzieren, da sie im allgemeinen nur isoliert betrachtet werden.

In den Ballungsgebieten tritt eine Fülle menschlichen Handelns auf. Hier ist selbst die Trennung der "vertikalen" und der "horizontalen" Betrachtungsweise kaum möglich, eine Trennung zwischen historischen Grundlagen und funktionalen Beziehungen oder zwischen den vielfältigen Schichtungen der Vergangenheit und den unzähligen Verflechtungen der Gegenwart.57) Deshalb sollen hier auch nur Stichworte zur Andeutung der für das umfassende Handeln bedeutsamen Probleme gegeben werden.

Ein eigenartiges Mißverhältnis hat sich gerade in jüngster Zeit in den Ballungsgebieten entwickelt: Die Agglomeration von Leistungen mit höchstem Niveau wird begleitet von Schädigungen der Lebensverhältnisse. Im allgemeinen handelt es sich hier um die Lösung von Ordnungsproblemen, die sich vor allem in der Gestalt von Koordinations- und Kooperationskomplexen im privaten und öffentlichen Bereich zeigen. Für die Ballungsgebiete ist die Lösung dieser Probleme deshalb so wichtig, weil danach erst eine sinnvolle weitere Entwicklung der Ballungsgebiete erfolgen kann. Die Bevölkerung wird einerseits von den Vorteilen angezogen, sie muß andererseits aber so ernste Nachteile in Kauf nehmen, daß ein Abwägen immer häufiger negative statt positive Ergebnisse mit sich bringt. Das reiche Angebot an Arbeitsstätten der verschiedensten Art verdeutlicht die Vorzüge, die von den Unternehmen in den Ballungsgebieten wahrgenommen werden können. Die fehlende Ermittlung und Zurechnung von sozialen Zusatzkosten und -erträgen bei den privaten und öffentlichen Betrieben führt aber zu falschen Allokationen der Produktionsfaktoren mit einem vielfältigen Weiterwirken bzw. zu einer Verzerrung der mit wenig flexiblen und kaum reversiblen Investitionen verbundenen Raumnutzung. Die Folgen daraus sind nur allzu bekannt, betreffen vor allem die Umweltverhältnisse, aber auch die Zusammensetzung der Produktion.

Die großen Städte haben auf die Arbeitskräfte, die durch Mechanisierung und Automatisierung in der Landwirtschaft nicht mehr benötigt wurden, aus verschiedenen Gründen starke Anziehungskraft gehabt, mag die Wanderung vom Land dorthin auf direktem

oder indirektem Weg erfolgt sein. Diese Anziehung der oft zu Ballungsgebieten verwachsenen großen Städte wirkt auch heute oft noch auf ähnliche Weise, wenn auch der Zustrom der Menschen aus ländlichen Gebieten nachgelassen hat und durch einen Zugang von Arbeitskräften, Geschäftsleuten und Studenten aus fremden Ländern ergänzt oder abgelöst wird.58) Neben interessanten Arbeitsplätzen, die nach wie vor die stärkste Attraktion ausüben dürften, können die Ballungsgebiete in fast allen Lebensbereichen ein besonderes Angebot aufweisen.

Hier konzentrieren sich Handel, Bank- und Versicherungswesen sowie andere wirtschaftliche Institutionen in den verschiedensten Formen und stellen den Interessenten eine Fülle von Leistungen zur Verfügung. Das Ausbildungs- und Fortbildungswesen bietet differenzierte Möglichkeiten der Entfaltung von den niedrigsten bis zu den höchsten Ansprüchen. Ebenso sind Stätten der Kultur und des Vergnügens im allgemeinen in reicher Zahl vorhanden. Die Betriebe und Unternehmen des sekundären und tertiären Sektors finden in den Ballungsgebieten günstige Voraussetzungen, vor allem die schwer zu definierenden Vorteile der Agglomeration, und eröffnen durch ihre Massierung ein außergewöhnliches Angebot an Arbeitsplätzen, sowohl hinsichtlich der Quantität als auch der Qualität. Die Öffentliche Hand kann neben ihrer Verwaltungstätigkeit auf den verschiedensten Gebieten besondere Dienste leisten, da die große Bevölkerungszahl eine günstige Auslastung der angebotenen Anlagen und Einrichtungen gewährleistet, eine Erscheinung, die überhaupt für das Entstehen und Gedeihen einer Stadt ausschlaggebend ist. - Das alles ist bekannt, ebenso wie der Sachverhalt, daß es sich bei den Ballungsgebieten um zentrale Orte bzw. zentrale Komplexe höchster Leistung handelt. Allmählich dringt aber auch die Tatsache ins öffentliche Bewußtsein, daß diese Leistungen von zahlreichen Seiten her gefährdet werden, was für die Bewohner des engeren und weiteren Umlandes von entscheidender Bedeutung ist. Nach dem Bild zu den in langer Zeit gewachsenen Vorzügen soll aber auch das Gegenbild von den derzeit in vielen Bereichen wachsenden Nachteilen skizziert werden.

Die Attraktivität der Ballungsgebiete, besonders durch das kräftige und ausgewogene Gefüge der Wirtschaft begünstigt, hat zu immer weiterer Anhäufung, Verflechtung und Verdichtung von Tätigkeiten geführt. Das damit verbundene bauliche Wachstum erfolgte, bedingt durch besondere Interessen, falsche Einstellungen und fehlende Planung, mit nur ungenügender gegenseitiger Abstimmung vor allem in der Fläche, dann aber auch wahllos in Höhe und Tiefe. Der ohnehin angewachsene Verkehr wird in erheblichem Maß durch unzweckmäßige Standortbestimmungen und Flächenwidmungen unnötig verstärkt, Bei unüberlegter Nutzung des Autos als Verkehrsmittel innerhalb der Städte ergeben sich oft absurde Verhältnisse und Folgen. Der Bau von Straßen und Kreuzungen, Parkplätzen und Parkhäusern greift in die städtische Substanz ein, ohne der wachsenden Verkehrsflut, gerade in den Spitzenzeiten, genügen zu können. Die Erschließung des Umlandes für eine lockere Wohnbebauung, die nur mit Autos zu erreichen ist, bedeutet die Aufgabe lokaler Erholungsgebiete und städtischer Klimabahnen. Wohin die wechselseitigen Wirkungen führen können, läßt sich nach diesen Stichworten bereits erahnen. Die Bevölkerung erleidet durch die Entwicklung von Lärm, durch Verunreinigung von Luft und Wasser beträchtliche Nachteile, denen sie sich durch Flucht ins Grüne zu entziehen sucht, womit jedoch weitere Probleme der verschiedensten Art entstehen. Ähnliche Wanderungen

mit kaum übersehbaren Wirkungsketten entstehen mit der ungelenkten Ausdehnung der privaten und öffentlichen Verwaltung in den Zentren.

So muß das Bild der Städte in den Ballungsgebieten wenig erfreuliche Züge erhalten: Unter einer riesigen Dunst- und Abgasglocke liegt ein zersiedeltes, von versprengten Hochhäusern durchsetztes, von breiten Straßenbändern und breiten Straßenknoten durchzogenes Gebilde mit ungünstigen Lebensbedingungen für seine Bewohner. Die Zentren, die von Vielfalt gekennzeichnet, leicht erreichbar sein sollten, sind in einem Durcheinander von kleinen und großen Industrie-, Verkehrs- und Wohnflächen kaum auszumachen. Die Vorzüge in den einzelnen Lebensbereichen drohen Stück für Stück zu zerfallen.

Hinter dem zusammenfassenden Begriff der Ordnungsprobleme, die in den Ballungsgebieten zu lösen sind, verbirgt sich eine Vielfalt von Komplexen, deren offene Fragen so schnell wie möglich gelöst werden müssen. Nach wie vor liegen hier die Entwicklungspole für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt. Ihre Schwächung könnte nicht nur den Niedergang der großen Städte mit der Agglomeration ihrer in Jahrzehnten und Jahrhunderten erarbeiteten Kultur bedeuten, sondern müßte sich auch verhängnisvoll über das Gefüge der mittleren und kleineren Städte auf die Entwicklungsfähigkeit des Landes bis in abgelegene Gebiete auswirken. - Die Wanderung der städtischen Bevölkerung von den Kernen in immer weiter entfernte, wuchernde und sich überschneidende Ränder zeigt bereits Aspekte der Zerstörung. Werden die Kerne dann auch vom Wirtschaftsbereich der Dienstleistungen nicht mehr als interessante Standorte angesehen, so werden die dort getätigten, aber weitgehend festliegenden privaten und öffentlichen Investitionen entwertet und müssen an anderen Plätzen erneut vorgenommen werden, ohne daß sie im allgemeinen dort die verlorene Gunst der Lage im Schwerpunkt der Tätigkeiten voll wiedergewinnen können. Abgesehen von der ökonomischen Unsinnigkeit wären die sozialen Reaktionen und Konsequenzen einer solchen Entwicklung weder quantitativ noch qualitativ abzusehen.

Besondere Schwierigkeiten können auftreten, wenn zu den allgemeinen Problemen der Ballungsgebiete spezielle Probleme der Wirtschaftsstruktur kommen. Zu denken ist dabei vor allem an einseitige Ausprägungen der Industrie, wie derzeit durch das Vorherrschen von Montan-, Werft- oder Textilindustrie, künftig vielleicht durch das Vorherrschen von Fahrzeug-, Chemie- oder Elektroindustrie, deren absoluter oder relativer Bedeutungsschwund, aus welchen Gründen er auch verursacht sein mag, zu einer Gefährdung der gesamten Entwicklung des betreffenden Gebietes führen kann. Aber auch das Zurückbleiben des Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen, vielleicht in Verbindung mit den genannten Gründen historisch bedingt, könnte in den kommenden Jahrzehnten zur Bedrohung eines ganzen Ballungsgebietes führen.59) - Diese speziellen Probleme fordern neben den Maßnahmen der Regionalpolitik den Einsatz von Mitteln der Sektoralpolitik, sollen in dieser Untersuchung jedoch nicht weiter angesprochen werden.

Im allgemeinen "zwischen" den Ballungsgebieten und den Streuungsgebieten sind die sogenannten Kerngebiete vorzufinden, vor allem in Bereichen von günstiger Lage gerade im Hinblick auf die Verkehrsverhältnisse. Hier sind gut entwickelte und gefestigte städtische Kerne anzutreffen, die sich verhältnismäßig leicht

erreichen lassen, so daß weite Einzugs- und Ausstrahlungsbereiche mit beträchtlichem Volumen an Bevölkerung gegeben sind. Anlagen und Einrichtungen der Infrastruktur dürften sich hier in Größen herstellen lassen, die günstige Verhältnisse bei der Erstellung und beim Betrieb gewährleisten. Die meist guten Verbindungen zu den Ballungsgebieten gewährleisten die Teilnahme an wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Tätigkeiten und Entwicklungen in einem gewissen Maße. Die Entfernungen zu den Streuungsgebieten sind im allgemeinen nur so weit, daß auch dort Einflüsse der verschiedensten Art geltend gemacht werden können.

Auch in diesen Gebieten sind Entwicklungsprobleme, vor allem im ländlichen Raum, und Ordnungsprobleme, vor allem im städtischen Raum, zu lösen, doch bleiben sie, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, in einem überschaubaren und somit auch lösbaren Maßstab. Demgemäß ist hier kein Schwerpunkt für die Maßnahmen der Regionalpolitik zu sehen. Das kann sich dann ändern, wenn etwa der Kern als industrieller oder das Umland als landwirtschaftlicher Problembereich anzusehen ist, eventuell ergänzt durch geringe Bevölkerungszahl und gestreute Besiedlung. In diesen Fällen hätte die Sektoralpolitik die wichtigsten Aufgaben zu lösen.

Große Bereiche der sogenannten Streuungsgebiete sind von der Natur benachteiligt, so daß hier zahlreiche Arbeitskräfte schon früh die Landwirtschaft verließen und aus diesen ohnehin dünn besiedelten Gegenden abwanderten.60) Dieser Prozeß hat sich bis heute fortgesetzt und wird auch künftig wirksam sein, wobei natürlich offen ist, wie und wohin er gelenkt wird. In den Streuungsgebieten sind im allgemeinen keine Städte von einer Größe und Bedeutung vorzufinden, die eine solche Attraktivität entwickeln könnten, daß sie zu markanten Kristallisationspunkten dieser Gebiete und wirkungsvollen Verbindungszentren zu den mittleren und großen Städten zu werden vermöchten. Das ohnehin knappe Entwicklungspotential ist vielmehr zerstreut und zersplittert und vermag sich daher nicht zu entfalten. Das Angebot an Arbeitsplätzen ist, verursacht durch verschiedene Hemmnisse und Störungen, weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht besonders interessant, zumal öfters monopolartige Verhältnisse, bedingt durch mangelhafte Verkehrsverbindungen, auftreten können. Auch das Angebot an Einkaufsmöglichkeiten, besonders aber an kulturellen oder gesellschaftlichen Veranstaltungen kann in Anbetracht der beschränkten Einkommensverhältnisse und der geringen Bevölkerungszahlen bzw. der gestreuten Siedlungsweise keine besondere Attraktivität gewinnen. Das gilt um so mehr je differenzierter die Ansprüche im Gefolge verbesserter Bildung werden.

Die wachsenden Ansprüche nach Anlagen und Einrichtungen der Öffentlichen Hand sind hier insofern problematisch als Bevölkerungsdichte und -verteilung oft so ungünstig sind, daß weder eine einigermaßen wirtschaftliche Erstellung noch ein wirtschaftlicher Betrieb möglich ist, an eine Näherung an die Optimalgrößen ist natürlich kaum zu denken. Komplexe Probleme kann auch die Landwirtschaft mit sich bringen, zumal sie hier oft unter ungünstigen Bedingungen produziert. Die Aufgabe von Betrieben oder Gebieten in der Landwirtschaft führt im allgemeinen zu weiten Flächen an Brachland, was jedoch die Umwelt der einheimischen Bevölkerung beeinträchtigt und einer möglichen Entwicklung des Fremdenverkehrs abträglich sein kann.

Die gerade im Hinblick auf den Standard der Infrastruktur wenig attraktiven Streuungsgebiete sind natürlich von Abwanderung bedroht, wenn nicht gewisse Anziehungspunkte geschaffen werden können. Verhängnisvoll wirkt sich bei einer Abwanderung aus, daß meist schöpferische und gut ausgebildete Menschen diese Gebiete bereits in jungen Jahren wegen mangelhafter Entfaltungsmöglichkeiten verlassen. Würde man diese Entwicklung nur ungenügend beeinflussen, könnten hier weite Rückstands- oder Notstandsgebiete entstehen, die keinen Anschluß an die allgemeine Entwicklung finden. Gewiß wird man aber auch zugestehen müssen, daß die knappen Mittel hier wirksam einzusetzen sind, was vor allem eine Änderung der Siedlungs- und Verkehrsstruktur beinhalten müßte. Dann könnte über komplexe Zusammenhänge auch eine Forderung wie die nach Verbesserung der Einkommensverhältnisse erfüllt werden.

Zusätzliche Probleme entstehen in den Streuungsgebieten, die sich im übrigen aus verschieden geprägten Bereichen zusammensetzen können, wenn der Wirtschaftsbereich der Landwirtschaft völlig vorherrscht oder der Wirtschaftsbereich der Industrie einseitig ausgeprägt ist. Künftig wird aber auch eine gewisse Ausstattung an Betrieben und Unternehmen aus dem Bereich der Dienstleistungen erforderlich sein, soll ein Gebiet eine bestimmte Eigenständigkeit über seinen städtischen Kern erhalten. Auch in diesen Fällen wären Maßnahmen der Sektoralpolitik in Verbindung mit den Maßnahmen der Regionalpolitik zu ergreifen. Diese besonderen Probleme sollten jedoch nicht in dieser Untersuchung angesprochen werden.

Die Skizze zu den derzeit wichtigsten drei Gebietskategorien - Ballungsgebiete, Kerngebiete und Streuungsgebiete - führte einige wichtige Sachverhalte vor, die weitgehend bekannt sind. Doch sollte diese Skizze noch einmal auf die im Raum wirksamen Hemmungsfaktoren und Fehlallokationen aufmerksam machen, die infolge ihrer weitgehenden Fixierung eine befriedigende Entwicklung verhindern, ebenso sollte sie die sozialen Zusatzkosten und -erträge erwähnen, die zu unerträglichen Belastungen oder unbekannten Verzerrungen mit weitreichenden Folgen führen. Konkreter gesehen geht es immer wieder um die Fragen der Vielfalt und der Zugänglichkeit in den großen, mittleren und kleinen Agglomerationen, wenn auch aus jeweils unterschiedlicher Richtung und Entfernung in den verschiedenen Arten der Gebiete. Diese Kerne in Gestalt der vielseitigen Agglomerationen sind im Kommunikationsgefüge der zentralen Orte unauflöslich miteinander verbunden. Auch bei den natürlichen Grundlagen bzw. im ökologischen System, beide vor allem in den Ballungsgebieten gestört oder geschädigt, sind vielfältige Zusammenhänge auch über weite Entfernungen gegeben, wobei etwa an den Luft- oder Wasserhaushalt zu denken ist.61) Die Interdependenzen machen deutlich, daß man bei einer bewußten Entwicklung einer bestimmten Art von Gebieten auch die übrigen Gebiete mehr oder weniger stark berücksichtigen muß. Regionalpolitik kann sich demgemäß heute nur gleichermaßen auf die Ballungsgebiete und auf die Streuungsgebiete mit ihren großen Problemen beziehen, ohne daß dabei die dazwischen liegenden Kerngebiete aus dem Auge verloren werden.

b) Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen mit ihren räumlichen Auswirkungen

Die vielfältigen Probleme, die vor allem in den Ballungsgebieten und in den Streuungsgebieten in Erscheinung treten, sind vor dem Hintergrund allgemeiner Entwicklungen zu betrachten, sollen sie zur Lösung gebracht werden.

Die Gefährdungen einer humanen Lebensgestaltung sind keineswegs gebannt.62) Sollten diese Bedrohungen zur Wirklichkeit werden, müßten vor allem die angesprochenen Gebiete infolge ihrer verschiedenartigen Schwächen der Struktur besonders stark betroffen werden. Gerade die Beeinträchtigungen der Umwelt und darin die Schädigungen der natürlichen Grundlagen mit ihren weitreichenden Folgen könnten zu sektoralen oder regionalen Zusammenbrüchen führen. Eine moderne Art gegenseitiger Ausbeutung stellen die Belästigungen durch Lärm der unterschiedlichen Arten, sowie durch Verunreinigungen der Luft und des Wassers dar, die von den verschiedensten Gruppen verursacht werden. Die Beeinträchtigungen der Bewohner, durch eine schlecht oder falsch gestaltete Umwelt herbeigeführt, dürften in ungünstigen Fällen zu Aggressionen und Zerstörungen führen.

> Zu den angesprochenen Bedrohungen sei folgender Passus zitiert: "Jouvenel fürchtet die großen humanen Gefährdungen, die eine Produktion unter kapitalistischen Vorzeichen bringt, doch er macht nicht den Fehler, die Massenhaftigkeit der Produktion zu verdammen. Wohl aber sieht er in der Neubelebung eines humanen Geistes solcher Produktion die einzige Chance, jener Umweltverwüstung zu entgehen, die von einer ungelenkten Produktion bewirkt wird. Dabei spricht er immer wieder die 'externen Kosten' an, das sind die zerstörenden Folgen der Produktion, die in keiner volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erscheinen und deren Nichtbeachtung dennoch die Umwelt des modernen Menschen zu dem macht, was sie heute ist. Deshalb sieht er eine Barbarisierung ins Land ziehen, die der spanischer Konquistadoren nicht unähnlich ist."63)

Es ist nicht mit Sicherheit auszuschließen, daß sich die Verhältnisse in der angedeuteten Art und Weise verschlechtern, wenn man die Kontrolle über die Entwicklung der verflochtenen Probleme verliert. Unter ungünstigen Umständen können die großen Städte durchaus zu Notstandsgebieten werden, etwa charakterisiert durch Ungunst der Lebensbedingungen, Abwanderung der Bewohner, Verfall der Infrastruktur, Verödung der Kerne oder Ghettos von Gastarbeitern und anderen Gruppen oder Schichten. Aber auch ländliche Gegenden könnten auf andere Art zu Notstandsgebieten werden, etwa verursacht durch einen Mangel an interessanten Arbeitsplätzen, das Fehlen leistungsfähiger Städte, die Abwanderung begabter Bewohner oder die Zerstörung der Landschaft durch Eingriffe, Zersiedlung oder Verödung.

Sollen einige Stichworte zur allgemeinen und besonderen Entwicklung notiert werden, so erscheint zuvor der Hinweis auf die große Bedeutung des Handelns von Staat bzw. Öffentlicher Hand erforderlich. Gerade bei den engen räumlichen und regionalen Verflechtungen ist das wichtig, weil dieses Handeln, das in den verschiedenen Bereichen erfolgen kann, oft räumliche und regionale Auswirkungen hat, die zu einem Teil zwar abgestimmt oder bewußt gelenkt werden, zum anderen Teil aber völlig oder weitgehend unbekannt sind.64) Entsprechendes wäre für die staatlichen

und kommunalen Strukturen bzw. für alle Strukturen von räumlicher und regionaler Bedeutung zu sagen.

Es ist zu erwarten, daß die sogenannte Zerebralisierung des Menschen, gerade in den hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern weiter fortschreitet, indem sie sich auch auf die Produktivität der Tätigkeiten auswirkt. Die Steigerung von Bildung, Ausbildung und Fortbildung, der wachsende Austausch von Informationen und die steigende Notwendigkeit der Kommunikation sind deutliche Zeichen dafür.65) Will man bestimmte Regionen erhalten oder entwickeln, so wird man darauf achten müssen, daß die Bewohner genügend gebildet, schöpferisch und entscheidungsfähig werden können. Nötig dazu sind zunächst vor allem die organisatorischen Voraussetzungen und anschließend auch die technischen und wirtschaftlichen Einrichtungen, damit die angewachsenen Möglichkeiten genutzt werden können. Diese "Vergeistigung" im Wechselspiel mit einer Fülle von Erscheinungen und Entwicklungen, wie Forschung, technischer oder wirtschaftlicher Fortschritt zu sehen, kann die Grundlage für die wünschenswerte Entfaltung der Persönlichkeit abgeben. Die Nutzung der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten bringt, auch in räumlicher und regionaler Beziehung, veränderte Maßstäbe mit sich, die vielleicht am deutlichsten in der gewandelten Leistungsfähigkeit des Verkehrswesens sichtbar werden.

Mit wachsendem Wohlstand läßt sich aber auch eine Verlagerung der Wünsche von der Quantität zur Qualität feststellen.66) Hier wäre die öfter angesprochene Diskrepanz zwischen privatem und öffentlichem Wohlstand und ihre Minderung bzw. Beseitigung von besonderer Bedeutung, innerhalb dieses Verhältnisses wieder Schutz bzw. Entwicklung der Umwelt und der natürlichen Grundlagen. Ohne wesentliche Verlagerungen dieser Art wird keine befriedigende Gestaltung der Lebensbedingungen möglich sein. - In verkürzter Formulierung könnte man in diesem Zusammenhang auch von der Notwendigkeit sprechen, von einem beschränkt gesehenen über ein umfassender und kritischer betrachtetes wirtschaftliches Optimum zu einem gesellschaftlichen Optimum fortzuschreiten.67)

So wie sich viele Entwicklungen wellenförmig vollziehen, läßt sich auch vermuten, daß die Angleichung des Wohlstands bzw. der Lebensbedingungen zwischen den Regionen in Zyklen erfolgt. Eine ständige Verschärfung der Unterschiede dieser Art ist kaum anzunehmen, wenn auch vorübergehende Verschlimmerungen unterschiedlicher Dauer, wie sie die Beobachtung lehrt, häufig vorzufinden sind.68) Daß man den Lauf der Dinge, der in Anbetracht der vielen in räumlicher und regionaler Hinsicht wirkenden Hemmungsfaktoren recht langsam zu sein vermag, im allgemeinen nicht untätig abwarten kann, ist leicht verständlich. Diese vorwiegend ökonomisch bestimmte Entwicklung kann von weiteren Entwicklungen überlagert und beeinflußt werden, die im Extrem gleich- oder gegenläufigen Charakter haben. Besondere Bedeutung käme hier nach einer Bewegung in Richtung ausgeprägter oder übersteigerter Zivilisation der Gegenbewegung in Richtung eines "Zurück zur Natur" zu. Wie wichtig eine Förderung, Verstetigung bzw. Lenkung dieser Prozesse ist, die ihren Niederschlag vor allem in Mobilität und Wanderung finden, bisweilen auch nur durch ein Verhalten gemäß der herrschenden Mode bedingt sind, wird durch das Ausmaß der damit verbundenen Investitionen deutlich.

Auch in hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern ist nach Phasen starker Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums ein mehr oder weniger starker Rückgang zu beobachten, wofür verschiedene Gründe maßgebend sein können.69) Bei übermäßiger Beanspruchung der natürlichen Grundlagen einschließlich der Rohstoffe ist sogar, besonders deutlich bei einem Zusammenbruch des empfindlichen ökologischen Systems, ein Kollaps für die Wirtschaftstätigkeit mit unabsehbaren Folgen durchaus möglich.70) Eine Stagnation des wirtschaftlichen Wachstums ist für die vielfältigen anstehenden Aufgaben interner und externer Art, die vor allem von der Öffentlichen Hand wahrzunehmen sind, natürlich kaum als günstig anzusehen. Könnte man durch die regionale Erschließung von Entwicklungspotential und die Gestaltung der Umwelt nicht nur eine Verbesserung der Lebensbedingungen, sondern auch eine Belebung des Wirtschaftswachstums erzielen, so hätte die Regionalpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der sozialökonomischen Probleme geleistet. Das erscheint durchaus möglich zu sein, da gute Lebens- und Arbeitsbedingungen günstige Wirkungen auf die Produktivität haben können.

Die allgemeinen und besonderen Entwicklungen, besonders die Nutzung der in Verbindung mit der Massenproduktion stehenden absoluten oder relativen Kostendegression, haben zum Wachstum der Betriebe und Unternehmen im primären, besonders aber im sekundären und tertiären Sektor der Wirtschaft geführt. Damit sind zwangsläufig weite Bezugs-, vor allem aber weite Absatzgebiete verbunden, so daß ein Drang nach entsprechenden Wirtschaftsgebieten mit möglichst freizügigem Austausch entsteht, die in der EWG, aber auch im COMECON allmählich Gestalt erhalten. Die Konzentration an günstigen Standorten zur Nutzung von Agglomerationsvorteilen ist für die Betriebe und Unternehmen gerade im tertiären Sektor dringend erforderlich, da ihre Größe, ihre Kompliziertheit und ihre Spezialisierung auch einen ständigen Strom von Informationen verlangt. Die Entwicklung bringt aber auch hier zur Bewegung die Gegenbewegung: Die vom Wachstum hervorgerufene Zentralisation erhält jenseits bestimmter Grenzen Impulse zur Dezentralisation, so daß von vergrößerten Einheiten, aber auch von einer verstärkten Gliederung der Einheiten zu sprechen wäre. Die Konsequenzen für die Siedlungsstruktur sowie das Gefüge und den Maßstab der Städte sind offensichtlich. Die gestreute Erschließung des Landes im "primären Zeitalter" wird von der geballten Erschließung im "sekundären Zeitalter" abgelöst und dürfte zu einer weiter konzentrierten, gleichzeitig aber differenzierten Erschließung im "tertiären Zeitalter" führen. Die untereinander verflochtenen Städte, die ihre Leistungsfähigkeit ebenfalls auf der Basis des Sachverhaltes von Massenproduktion und Kostendegression gewinnen, spielen eine ganz entscheidende Rolle, unter anderem durch ihre Kommunikationsfunktion. Soll das gesamte Land oder sollen einzelne Regionen bewußt entwickelt werden, so ist u.a. die wirtschaftliche, aber auch die gesellschaftliche Produktivität der Städte zu stärken. Daß das nicht punktuell geschehen kann, versteht sich allein aus den engen Zusammenhängen in der Stadt- und Siedlungsstruktur eines Landes.

Ausgelöst vor allem durch die technische Entwicklung haben bereits im vorigen Jahrhundert die Umschichtungen zwischen den Wirtschaftsbereichen der Landwirtschaft, der Industrie und der Dienstleistungen begonnen.71) Besondere Auswirkungen hat dieser Prozeß im Hinblick auf die Beschäftigten in den Sektoren: Die Verlagerungen vollziehen sich vom primären zum sekundären und

vom sekundären zum tertiären Sektor, wobei im einzelnen natürlich recht komplizierte Bewegungen auftreten können. In Mitteleuropa ist dieser Prozeß der Umschichtung zwischen den drei wichtigsten Sektoren bereits recht weit fortgeschritten, so daß ein Auslaufen bereits abzuschätzen ist.72) Gewiß wird mit dem allmählichen Abklingen eine Beruhigung der sektoralen und der damit verbundenen regionalen Wanderungen verbunden sein, doch sind dann wachsende Veränderungen innerhalb des Bereichs der Industrie, vor allem aber innerhalb des immer bedeutender werdenden Bereichs der Dienstleistungen zu erwarten. Dort sind der Automatisierung gewisse Grenzen gesetzt, so daß eine Massierung der Beschäftigten auftritt, die vor allem durch Arbeitsteilung und Spezialisierung noch weitergehende Gliederung bzw. Differenzierung erfährt. Überwiegend dürften diese Tätigkeiten wegen ihrer Neigung zur Agglomeration in den Kernen der Städte, zumindest aber in städtischen Bereichen ausgeübt werden.73)

> Zur derzeitigen Situation in der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der aus der Landwirtschaft abwandernden Arbeitskräfte schreibt die Agrarsoziale Gesellschaft: "Die von der amtlichen Statistik in jedem Jahr neu dokumentierten Abnahmeraten signalisieren, daß die rückläufige Entwicklung im Bereich der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in absehbarer Zeit noch nicht zum Stillstand kommen wird. Im Gegenteil, die seit 1966/67 steigenden jährlichen Abnahmeraten lassen vermuten, daß sich der Freisetzungsprozeß der Arbeitskräfte zumindest in den nächsten Jahren noch beschleunigen wird.74)

Die angesprochene sektorale mit der Folge räumlicher bzw. regionaler Mobilität vermag durch den Einsatz der Arbeitskraft am günstigsten Platz erhebliche Steigerungen der Produktivität zu bewirken. Allerdings können diese Wanderungen für die Bevölkerung erhebliche Belastungen mit sich bringen, die vor allem dann unzumutbar werden dürften, wenn sektorale und räumliche bzw. regionale Wanderung zusammenkommen. Soll diese Flexibilität mit der Folge höherer Produktivität genutzt werden, muß man als Pendant entsprechende soziale Sicherheit gewährleisten.

Die vielfältigen Entwicklungen mit der Folge veränderter Maßstäbe und Verhältnisse schlagen sich auch in der Siedlungsstruktur nieder, wo sie besonders deutlich sichtbar werden.75) So führte die Agglomeration gleich- und verschiedenartiger Tätigkeiten zur Herausbildung der Ballungsgebiete, zu zentralen Orten mit höchstem Niveau, das oft mit Hilfe einer Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen den eng verflochtenen und dicht beieinanderliegenden Städten weiter gesteigert wird. Diese Entwicklung war nur durch die Ausübung von Anziehungskraft in weiten Einzugsbereichen möglich, die sich in Gegenden ohne ausgeprägte Kerne ungehemmt entfalten konnte und zu agrarisch oder industriell orientierten Gebieten mit weitgehendem Streuungscharakter führte. Dieser Prozeß der Verdichtung und Entleerung, der sich in den Extremen auf einen Status der Häufung und der Streuung hin entwickelte, ist in Mitteleuropa noch nicht abgeschlossen. Vielmehr ergeben sich im Zuge einer Differenzierung des Verlaufs gewisse Gegenkräfte, die jedoch wegen der zahlreichen hemmenden Fixierungen nur zögernd wirksam werden können.76) Diese beiden Sachverhalte eröffnen die Chance einer bewußten Lenkung, die zu ausgewogeneren Verhältnissen in und zwischen den einzelnen Arten von Gebieten mit ihren besonderen Aufgaben führen kann.

Damit könnten die Probleme, die sich gerade in den Ballungsgebieten und in den Streuungsgebieten selbst stellen, beträchtlich vereinfacht werden. So wäre die unterschiedliche Produktivität in den Zentren und an den Rändern bzw. das immer weitere, sich überschneidende bauliche Wachsen der Städte in den Ballungsgebieten, verbunden mit der Aushöhlung der Kerne, eher zu regulieren, was als Basis für die Lösung der vielen Ordnungsprobleme in diesen Gebieten angesehen werden muß. So wäre aber auch das von Zersplitterung und Verflüchtigung bedrohte Potential der Streuungsgebiete eher an geeigneten Kernen zur Entfaltung seiner Produktivität zusammenzufassen, um Ansatzpunkte für die Lösung der Entwicklungsprobleme dieser Gebiete abzugeben.

> Die geplanten Gründungen von "Hyper-Einkaufszentren" an den Knoten von Schlagadern des Straßenverkehrs läßt sich ebenfalls mit der angesprochenen Vergrößerung der Maßstäbe erklären. Die Folgen in ökonomischer, soziologischer und ökologischer Hinsicht wären aber überhaupt nicht abzusehen, sollten derartige Gründungen "auf der grünen Wiese" zugelassen werden. Die vielbeschworene Zersiedlung des Landes, vor allem aber die Zerstörung der Städte, erhielte dadurch kräftigen neuen Aufschwung.77)

> Die weitgehend gestreute Ansiedlung von Industriebetrieben oder die Förderung kleiner zentraler Orte muß zwangsläufig zu einer Bewahrung nicht mehr geeigneter Maßstäbe und Formen der räumlichen Struktur beitragen. Auf andere Weise, aber mit ähnlich ungünstigem Erfolg wie im vorigen Beispiel, würden hier die Möglichkeiten der Entwicklung vertan.78)

Die wachsende Bedeutung von Investitionen mit langer Dauer und geringer Beweglichkeit, deutlich sichtbar bei den Anlagen und Einrichtungen der Infrastruktur, schlägt sich besonders ausgeprägt in der Siedlungsstruktur eines Landes nieder. Vielfältige Entwicklungen, angefangen von den technischen und wirtschaftlichen Prozessen bis hin zu den Ansprüchen und Bedürfnissen der Bevölkerung, müssen berücksichtigt werden, damit die fixierten Strukturen keine unvorhergesehenen und unübersehbaren Wirkungsketten durch Diskrepanzen zwischen den Anforderungen und den Gegebenheiten auslösen. Neben der Bedeutung der Siedlungsstruktur für die Schaffung leistungsfähiger Kerne mit ihren Einzugs- und Strahlungsbereichen sind die engen Beziehungen zum Verkehrsaufkommen und zur Verkehrsbewältigung bzw. zum Kommunikationswesen in diesem Zusammenhang zu erwähnen. - So ist leicht einzusehen, daß die Gestaltung der Siedlungsstruktur eine zentrale Stellung bei der Lösung der Ordnungs- und Entwicklungsprobleme in den Ballungs- und Streuungsgebieten einnimmt. Daher darf auch ein freies Spiel der Kräfte, das vorzüglich von kurz- und mittelfristigen, statt von mittel- und langfristigen Gesichtspunkten geleitet würde, weder in den genannten Gebieten noch in sonstigen Gebieten bezüglich der Gestaltung der Siedlungsstruktur wirksam werden.

Auch mangelhafter Umweltschutz kann neben den Beeinträchtigungen oder Schädigungen für die Bevölkerung zu derartigen Wirkungsketten führen, die oft auch folgenreiche Verzerrungen der Siedlungsstruktur vor allem über das Pendeln oder die Wanderungen beinhalten. Immer wieder kommt es bei derartigen unvorhergesehenen Bewegungen der Bevölkerung, wovon sie auch immer ausgelöst werden mögen, zu Unter- bzw. Überlastungen der Infrastruktur, sowohl im klein- als auch im großräumigen Maßstab. Ähnliches

läßt sich auch für die Gründungen und die Verlagerungen von Betrieben und Unternehmen der Wirtschaft sagen, wenn nicht die erforderliche Verstetigung der Bewegungen erfolgt.

Die extrem wachsende oder sinkende Frequentierung von Schulen pflegt die Notwendigkeit der Erweiterung oder Reduzierung von Anlagen und Einrichtungen der Infrastruktur im allgemeinen am deutlichsten zu zeigen.79) Oftmals werden die Standorte für Betriebe und Unternehmen nicht aufgrund einer rationalen Standortkalkulation, die auch wegen zahlreicher Unsicherheiten und Ungewißheiten kaum möglich ist, ausgewählt. Vielmehr bestimmen Zufälligkeiten, Tradition oder Agglomeration häufig die Standortwahl, und nur die extremen Entscheidungen werden durch den marktwirtschaftlichen Prozeß eliminiert oder prämiert.80)

Besondere Aufmerksamkeit verdienen vor allem die selektiven Wanderungen, die sich sowohl intra- als auch interregional vollziehen können und die zu einer einseitigen Alters- und Sozialstruktur nicht nur in Streuungsgebieten, sondern vor allem auch in Ballungsgebieten führen können.

Wird die angesprochene Veränderung bzw. Vergrößerung der Verhältnisse und der Maßstäbe bewußt gefördert, wie es durch Zollunionen, Wirtschaftsgemeinschaften oder weitergehende Integrationen geschehen kann, so sind sektorale und regionale Umschichtungen auch in dem neuen Rahmen zu erwarten. Die Fortschritte der EWG im westlichen Europa lassen eine erneute Belebung dieser Prozesse erkennen. Die Agglomeration von Bevölkerung und Wirtschaft, vor allem im Zuge der Rhein-Rhône-Achse sowie an einigen wenigen anderen Plätzen deutet bereits auf die möglichen Spannungen mit den weiten Gebieten ohne markante Städte hin. Auch im COMECON hat sich bereits eine gewisse Arbeits- und Aufgabenteilung mit ähnlichen Konsequenzen ergeben. Allerdings gibt es im östlichen Europa keine derartige Agglomeration von Bevölkerung und Wirtschaft, doch können auch dort die angedeuteten Spannungen wirksam werden. Die Aufgaben bewußter regionaler Entwicklung stellen sich in jedem Fall in neuem Maßstab auf einer neuen Ebene.

Nach diesem Überblick über die in den verschiedenen Räumen der Gesellschaft auftretenden Probleme, Entwicklungen und Fehlentwicklungen geht es im Folgenden im wesentlichen um die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen, die zur Ableitung regionalpolitischer Zielvorstellungen benötigt werden. Wie bereits mehrfach erwähnt, hat die vorliegende Untersuchung in erster Linie die Integration wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen zum Anliegen. Aus Zweckmäßigkeitsgründen werden jedoch zunächst die Grundlagen für gesellschaftspolitische Ziele behandelt, die sich aus soziologischen und sozialpsychologischen Erkenntnissen über die Einstellungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung in den verschiedenen Arten von Gebieten ableiten lassen. Dieser Ansatz ist für die Regionalpolitik insofern von Bedeutung, als sich die Gestaltung der räumlichen Umwelt vor allem an dem tatsächlichen Verhalten und den Lebensgewohnheiten der Bevölkerung in einem bestimmten Raum orientieren muß, die sich mit Hilfe empirischer Studien ermitteln lassen. Geht man bei der Formulierung von Zielen der Regionalpolitik ausschließlich vom Modell des homo oeconomicus aus, das nur ökonomische Motive des menschlichen Handelns in die Betrachtung einbezieht, so besteht die Gefahr, daß wichtige Bedürfnisse und

Lebensgewohnheiten des Menschen bei der Gestaltung der räumlichen Umwelt vernachlässigt werden. Nicht-ökonomische Motive des Menschen wie z.B. die Bindung an einen bestimmten Raum oder an einen bestimmten Arbeitsplatz, seine begrenzten Möglichkeiten der Anpassung an veränderte Umweltbedingungen sowie Distanzempfindlichkeit usw. werden dabei entweder aus der Betrachtung ausgeschlossen oder müssen als ärgerliche Hemmnisse bei der Verfolgung ausschließlich wirtschaftlicher Zielsetzungen erscheinen.

Eine Gestaltung der räumlichen Umwelt, in der die nicht-ökonomischen Aspekte des menschlichen Handelns vernachlässigt werden, löst notwendigerweise Spannungen und Konflikte innerhalb der von ihr betroffenen Bevölkerung aus. Andererseits kann die Abstraktion von der Differenziertheit und Vielschichtigkeit des menschlichen Handelns und die weitgehende Orientierung an ökonomischen Motiven wichtige Erkenntnisse über die Möglichkeiten der Wohlstandssteigerung in einem bestimmten Raum liefern. Die Vorteile, die langfristig für die Bevölkerung mit einer Wohlstandssteigerung verbunden sein können, lassen umgekehrt unter Umständen gezielte Maßnahmen zur Förderung der Anpassungsfähigkeit der Bevölkerung gerechtfertigt erscheinen. Aus diesem Grunde werden im Anschluß an den soziologischen bzw. sozialpsychologischen Ansatz zusätzlich wichtige ökonomische Zusammenhänge zur Erarbeitung der regionalpolitischen Zielvorstellungen dargestellt. Danach wird im Verlauf der Untersuchung der Versuch unternommen, Zielvorstellungen der Regionalpolitik zu entwickeln, die sowohl die ökonomischen als auch die soziologischen und sozialpsychologischen Erkenntnisse und Zusammenhänge berücksichtigen.

Nach den Ansprüchen der Bevölkerung hätten an sich auch die Anforderungen der Betriebe und Unternehmen dargestellt werden können, da auch sie Einfluß auf die Zielvorstellungen der Regionalpolitik haben. Davon wurde Abstand genommen, weil die in diesem Zusammenhang wichtigen Erkenntnisse aus den mikro- und makroökonomischen Standorttheorien sowie der Raumwirtschafts- bzw. Raumnutzungslehre im weiteren Verlauf der Untersuchung berücksichtigt worden sind.

4. Soziologische und sozialpsychologische Grundlagen zur Erhöhung der Lebensqualität in den Teilräumen

a) Zum Begriff der Zufriedenheit mit der materiell- und sozialräumlichen Umwelt

Das Bundesraumordnungsgesetz nennt in § 2 neben ökonomischen auch außerökonomische Ziele, vor allem Förderung räumlicher Strukturen mit "gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen, ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen" sowie gleichwertige Lebensbedingungen in den verschiedenen Teilräumen der Gesellschaft.81) Auch die Landesgesetze für Raumordnung und Landesplanung, z.B. das von Rheinland-Pfalz, sprechen in § 2 von Maßnahmen der Raumordnungspolitik, die dem "körperlichen und seelischen Wohl der Bevölkerung" dienen sollen.82) Auch in der regionalwissenschaftlichen Forschung setzt sich allmählich die Ansicht durch, daß es notwendig sei, auch außerökonomische Zielsetzungen in die Regionalpolitik einzubeziehen. So nennt z.B. Marx neben der Förderung des Wirtschaftswachstums als weitere Ziele der Landesplanung "Schaffung einer den

zeitgemäßen gesellschaftlichen Ansprüchen gerecht werdenden Vitalsituation in allen Teilräumen" sowie die "Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit".83) Dabei versteht Marx unter sozialer Gerechtigkeit die Gleichheit der Lebensbedingungen in den Teilräumen und unter Vitalsituation "den Komplex des Menschlichen, der das Verhalten zur Umwelt betrifft."84) Trotz der Einsicht in die Notwendigkeit, auch gesellschaftspolitische Zielsetzungen in der Regionalpolitik zu berücksichtigen, sind bisher kaum systematische Versuche zu ihrer Konkretisierung unternommen worden. Im folgenden geht es daher vor allem um die stärkere Operationalisierung dessen, was unter befriedigenden Lebensbedingungen zu verstehen ist.

Maßstab für die Bewertung ist die Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihrer räumlichen Umwelt. Der Begriff der Zufriedenheit bezeichnet einen Komplex von Einstellungen, die sich als relativ beständige Orientierungs- und Verhaltensbereitschaften bezüglich eines Objektes oder einer Situation definieren lassen.85) Einstellungen sind im Sinne von intervenierenden Variablen nicht direkt beobachtbar. Sie sind jedoch über Meinungen verbalisierbar und lassen sich aus beobachtbarem Verhalten schließen. Aus diesem Grunde ist es notwendig als Indikatoren der Zufriedenheit sowohl die Ergebnisse der Umfrageforschung als auch die von Verhaltensstudien, z.B. über die räumliche Mobilität der Bevölkerung, zu berücksichtigen.

Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihrer sozial- und materiell-räumlichen Umwelt ist einmal abhängig von den objektiven Faktoren der Umweltsituation. Es kann z.B. angenommen werden, daß die in einem bestimmten Wohnviertel lebende Bevölkerung mit ihrer Wohnumwelt umso zufriedener ist, je besser das Wohnviertel mit bestimmten Wohnfolgeeinrichtungen, wie z.B. Kindergärten, ausgestattet ist. Andererseits ist die Zufriedenheit der Bevölkerung mit einer bestimmten Umweltsituation auch von den Wünschen und Bedürfnissen abhängig, die sie in ihr zu befriedigen sucht. Ein erwerbstätiger Ehemann, der seine Kommunikationsbedürfnisse weitgehend am Arbeitsplatz befriedigt, wird z.B. an das Wohnquartier andere Ansprüche stellen als die Hausfrau, die zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse nach Information und Geselligkeit stärker auf den Nahbereich der Wohnung angewiesen ist. Die Hausfrau wird entsprechend unzufriedener als ihr berufstätiger Ehemann auf eine anonyme Wohnsituation reagieren, die nur wenige Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme bietet. Allgmein ausgedrückt gilt, daß die Zufriedenheit der Bevölkerung oder einzelner Gruppen in ihr umso größer ist, je besser ihre Wünsche mit der objektiven Umweltsituation übereinstimmen. Die Bedürfnisse und Wünsche, die der einzelne durch bestimmte Verhaltensweisen zu befriedigen sucht, unterscheiden sich demnach in ihrer Bedeutung für das soziale Handeln je nach Stärke und je nach dem Grad ihrer Befriedigung durch bestimmte Anreize im Sinne von objektiven Möglichkeiten der Befriedigung. Auch sind die verschiedenen Bedürfnisse des einzelnen nicht notwendigerweise auf bestimmte Anreize fixiert, d.h. es gibt in der Regel alternative Möglichkeiten ihrer Befriedigung. Wünsche und Bedürfnisse, die jeweils Gefühle eines Mangels ausdrücken, bezeichnen keine biologische Konstante, sondern werden überwiegend erlernt, d.h. sie sind durch soziale Faktoren determiniert und von daher variabel.86) Demnach spielt für die Ausbildung von Bedürfnisstrukturen die Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen, wie z.B. Altersgruppen, Berufsgruppen, eine wichtige Rolle. Während es nicht möglich ist, in einem regionalpo-

litischen Zielsystem individuelle Unterschiede in den Bedürfnissen und Wünschen zu berücksichtigen, scheint es doch notwendig, bedeutsame Unterschiede nach sozialen Gruppen mit in die Überlegungen über eine Verbesserung der Umweltsituation einzubeziehen. Dabei können jedoch nur sehr grobe Klassifikationsmerkmale zur Abgrenzung bestimmter sozialer Gruppen verwendet werden, die der Differenziertheit der sozialen Schichtung in der Gesellschaft nicht voll gerecht werden.

Die Berücksichtigung unterschiedlicher Bedürfnisse von Gruppen erschwert die Ableitung von Zielvorstellungen erheblich. Es stellt sich z.B. im Konfliktfall die Frage, wessen Bedürfnisse vorrangig zu befriedigen sind. Ein Modell, das sich an den absoluten Mehrheitsverhältnissen orientiert, ist abzulehnen, da es den Bedürfnissen von Minderheiten nicht gerecht wird. Aber auch die Orientierung an den Bedürfnissen kleinerer sozialer Gruppen kann problematisch sein, zumal dann, wenn es sich dabei um den Versuch handelt, sich gegenüber anderen Gruppen Privilegien zu verschaffen, die die Lebensverhältnisse anderer Gruppen entscheidend beeinträchtigen. Da es mit Hilfe wissenschaftlicher Kriterien nicht immer möglich ist, Prioritäten zwischen den Ansprüchen verschiedener sozialer Gruppen anzugeben, wird sich die vorliegende Untersuchung an einigen Punkten damit begnügen, auf bestehende Zielkonflikte zwischen Gruppen hinzuweisen, ohne jedoch eine Entscheidung zugunsten der Ansprüche der einen oder anderen Gruppe zu fällen. Damit bleibt für die Regionalpolitik bei der Verfolgung von Unterzielen ein erheblicher Spielraum für wissenschaftlich nicht voll begründbare politische Entscheidungen. Unter dem Vorbehalt, daß die Addition von Gruppengefühlen und Meinungen nicht ganz unproblematisch ist, bietet andererseits die Erkenntnis, daß bei gegebener Bedürfnisstruktur die Zufriedenheit der Bevölkerung von den verschiedenen objektiven Umweltfaktoren beeinflußt wird, und zwar in unterschiedlicher Intensität, die Möglichkeit Ziele und Zielprioritäten für die Gestaltung der Umweltbedingungen abzuleiten. Dabei sind die objektiven Faktoren der sozial- und materiell-räumlichen Umwelt für die Regionalpolitik die Aktionsparameter, die sich mit Hilfe regionalpolitischer Maßnahmen oder Maßnahmenkombinationen in Richtung auf das angestrebte Ziel verändern lassen. Dagegen gehen die Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung, soweit sie sich auf ihre räumliche Umwelt beziehen, als Datum in die Analyse ein.

Da in der vorliegenden Untersuchung der räumlichen Dimension des menschlichen Verhaltens eine besondere Bedeutung zukommt, scheint es notwendig, noch einmal gesondert auf die Beziehung zwischen dem menschlichen Verhalten und der objektiv gegebenen räumlichen Umwelt einzugehen. Nach einer früher weit verbreiteten Auffassung bestand zwischen der dinglichen (gebauten oder natürlichen) Umwelt und dem sozialen Verhalten des Menschen ein direkter kausaler Zusammenhang. Es wurde z.B. vermutet, daß ungünstige Wohnverhältnisse, wie sie in Slums herrschen, die Ursache für die dort zu beobachtende hohe Kriminalitätsrate bilden. Demnach würde es genügen, die Wohnverhältnisse zu verbessern, um asoziale Verhaltensweisen zu verhindern. Auch die Versuche durch die Abgrenzung von Nachbarschaftseinheiten bestimmte Formen der Kommunikation (z.B. Gemeinschaftsgefühle) in ihnen zu wecken, denen keine "echten" Bedürfnisse entsprechen, müssen heute als gescheitert angesehen werden.

Gegen die Überschätzung der Einwirkungsmöglichkeiten räumlicher Faktoren auf den Ablauf sozialer Prozesse und die damit verbundene "Geringschätzung der vielfältigen Möglichkeiten sozialer Selbstregulierung"87) haben sich vor allem in jüngster Zeit zahlreiche Autoren gewandt.88) Sie gehen davon aus, daß die Mehrzahl der materiell-räumlichen Aspekte der Umwelt keinen direkten, sondern lediglich einen vermittelnden Einfluß auf das soziale Handeln ausüben. In Übereinstimmung mit dem hier gewählten Ansatz gilt, daß von wenigen Ausnahmen abgesehen, bestimmte Aspekte der räumlichen Umwelt sich nur dann positiv oder negativ auf das Wohlbefinden der Menschen auswirken können, wenn sie im Widerspruch zu oder in Übereinstimmung mit ihren Vorstellungen, z.B. über befriedigende Wohnverhältnisse, stehen.

Andererseits sind jedoch den Möglichkeiten des Menschen, räumliche Gegebenheiten, die im Widerspruch zu ihren Bedürfnissen und Wertvorstellungen stehen, zu überspielen, enge Grenzen gesetzt, so daß gleichfalls vor einer Unterschätzung des Einflusses der räumlichen Umwelt auf das soziale Verhalten gewarnt werden muß. Eine ungünstige Ausstattung, z.B. mit höheren Bildungseinrichtungen oder mit höher qualifizierten Arbeitsmöglichkeiten am Ort, kann sowohl die Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen hemmen als auch das Wohlbefinden der in ihm lebenden Menschen in starkem Maße beeinträchtigen.

Da es sich bei der Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihrer räumlichen Umwelt jeweils um Komplexe von Einstellungen handelt, die relativ unabhängig voneinander sind, z.B. ist die Einstellung zur Arbeitsmarktsituation am Ort relativ unabhängig von der Einstellung zur unmittelbaren Wohnumwelt, empfiehlt sich eine Gliederung nach Funktionsbereichen. Dabei wird unterschieden zwischen der Einstellung der Bevölkerung zu ihrem Wohnbereich einschließlich des kommunikativen und funktionalen Umweltbezugs, zur Ausstattung mit Erholungsräumen, zum Arbeitsplatzangebot, zur Verkehrssituation sowie zu dem Angebot an höheren Freizeit- und Kommunikationschancen, das vor allem die City bietet.

Da sowohl die materiell- und sozial-räumliche Umwelt in den einzelnen Teilräumen der Gesellschaft als auch die typischen Verhaltensweisen und Bedürfnisse der in ihnen lebenden Menschen z.T. als Folge zeitlicher Verzögerungen gesamtgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen in den einzelnen Teilräumen verschieden sind, ist für die Ableitung regionalpolitischer Ziele jeweils eine nach Teilräumen getrennte Analyse der objektiven Bedingungen sowie der Bedürfnisse der Bevölkerung notwendig. Auch hier konnten zur Abgrenzung der verschiedenen Teilräume, insbesondere von ländlichen und großstädtischen Regionen, nur sehr grobe Klassifikationsmerkmale, wie z.B. Bevölkerungsgröße und/oder Wirtschaftsstruktur, zugrunde gelegt werden.

Zwischen dem Streben nach Erhöhung der Zufriedenheit der Bevölkerung, der Förderung des Wirtschaftswachstums und der sozialen Gerechtigkeit, die als die wichtigsten Zielkomplexe innerhalb der Regionalpolitik aufgefaßt werden können, bestehen mehr oder weniger enge Zielbeziehungen, die je nach sozialökonomischer Datenlage sowohl komplementär als auch konkurrierend sein können. Einerseits kann durch die Steigerung des Umsatzwachstums je nach der vorherrschenden Einkommens- und Besitzverteilung für einen mehr oder weniger großen Anteil der Bevölkerung erreicht werden, daß eine Reihe ihrer Bedürfnisse, z.B. nach Existenzsicherung, nach Erhöhung des Lebensstandards usw., besser befriedigt werden.

Andererseits erfordert z.B. Wachstum in der hoch industrialisierten Arbeitswelt ein hohes Maß an räumlicher und beruflicher Mobilität. Konflikte müssen entsprechend immer dann auftreten, wenn neben dem Wunsch nach besseren Verdienst- und Aufstiegschancen die Bindung an einen bestimmten Ort, an Freunde oder Nachbarn, an Kollegen am Arbeitsplatz ebenfalls zu einem wichtigen Teilaspekt der Zufriedenheit einer Gruppe oder eines einzelnen gehören. Auch die Zielbeziehungen zwischen der Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit im Sinne von Gleichwertigkeit oder Gleichheit der Lebensbedingungen und der Erhöhung der Zufriedenheit der Bevölkerung sind komplexer Natur. Sie stimmen solange überein, wie sich die Wünsche und Bedürfnisse der in den verschiedenen Teilräumen lebenden Bevölkerung und ihrer Untergruppen gleichen. Konflikte müssen jedoch notwendigerweise auftreten, sobald die Ansprüche einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, z.B. an die Ausstattung mit höheren Bildungseinrichtungen, niedriger sind als die in anderen Teilräumen. Hier wäre zu befürchten, daß bei einer gleichwertigen Ausstattung die höheren Bildungseinrichtungen von der Bevölkerung zum Teil nicht angenommen werden und Spannungen innerhalb der Gemeinde auslösen. Das Streben nach sozialer Gerechtigkeit kann aber auch mit dem Wachstumsziel in Konflikt treten, und zwar dann, wenn die Standortanforderungen der Betriebe des sekundären und tertiären Sektors in einem bestimmten Teilraum nicht erfüllt werden können. Wenngleich es im folgenden primär darum geht, Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen vorzuschlagen, die der Erhöhung der Zufriedenheit der Bevölkerung mit ihrer räumlichen Umwelt dienen, so wird in den einzelnen Unterabschnitten doch jeweils auf mögliche Zielkonflikte mit dem Wachstums- und dem Gerechtigkeitsziel hingewiesen.

b) Erhöhung der Wohnzufriedenheit

Die Größe bzw. die Belegungsdichte einer Wohnung gehört zu den wenigen Merkmalen der materiell-sozial-räumlichen Umwelt, von denen ein direkter Einfluß auf bestimmte Reaktionsweisen des Menschen nachgewiesen werden konnte. Chombart de Lauwe konnte z.B. einen direkten Zusammenhang zwischen überbelegten Wohnungen und nervösen Störungen feststellen.89) Auch der negative Einfluß licht- und luftloser sowie feuchter Wohnungen auf die Gesundheit kann als gesichert angesehen werden.90) Andere Versuche, von bestimmten objektiven Merkmalen, etwa der Zahl der Wohnräume, auf bestimmte physische oder psychische Merkmale, wie z.B. Körpergröße, Körpergewicht, Kindersterblichkeit oder Anfälligkeit für bestimmte Erkrankungen, etwa der Atmungsorgane, zu schließen, müssen dagegen als gescheitert angesehen werden.91) Nicht nur sind die Beziehungen zwischen der dinglichen Umwelt und dem Verhalten des Menschen ihrer Natur nach sehr viel komplexer (d.h. in der Regel ruft nicht nur ein Faktor, sondern eine Kombination von Faktoren bestimmte Reaktionsweisen hervor), auch ist die Reaktion auf bestimmte objektive Merkmale der dinglichen Umwelt abhängig von den Lebensbedingungen und Einstellungen der Bevölkerung. Ob z.B. eine Wohnung ohne Bad und mit Außentoilette als unhygienisch zu bezeichnen ist, hängt von dem sozialen Standard der Bevölkerung über hygienische Verhältnisse ab. Wir gehen daher im folgenden von dem oben entwickelten Modell aus, wonach die Wohnzufriedenheit der Bevölkerung und ihrer Untergruppen als ein Teilaspekt ihrer Einstellung zur materiell- und sozial-räumlichen Umwelt abhängig ist von den objektiven Merkmalen der Wohnsituation einerseits, ihren kulturell vermittelten Bedürfnissen und Wünschen andererseits.

Unter dem Begriff des Wohnens sollen im folgenden alle jene Verhaltensweisen und soziale Handlungen verstanden werden, die gewohnheitsmäßig am Ort des ständigen und privaten Aufenthaltes stattfinden.92) Der Begriff des Wohnens bezieht sich jedoch nicht nur auf Handlungsabläufe innerhalb der Wohnung, sondern hat durch die Abhängigkeit der Familie von den in räumlicher Nähe zur Wohnung lebenden Menschen und privaten und öffentlichen Einrichtungen sowohl einen funktionalen als auch einen kommunikativen Umweltbezug.93) Die Frage nach der räumlichen Ausdehnung des Wohnens kann nicht allgemein verbindlich beantwortet werden, da sie von zahlreichen Faktoren, wie Schichtzugehörigkeit, Alter, Geschlecht usw., abhängig ist. Lediglich läßt sich bezüglich des hier besonders interessierenden regionalen Aspekts bereits vorweg sagen, daß der kommunikative Umweltbezug in städtischen Regionen schwächer, der funktionale dagegen durch den starken Funktionsverlust der städtischen Familie ausgeprägter ist als der in ländlichen Regionen.

Der Einfluß objektiver Faktoren der Wohnsituation auf die Wohnzufriedenheit der Bevölkerung in den Teilräumen wird, soweit sie unter regionalpolitischen Gesichtspunkten von Bedeutung sind, im folgenden anhand bestimmter Merkmale der Wohnung (Größe und Ausstattung) und ihrer Lage (Sozialstruktur, Gebäudetyp) untersucht. Aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren der Wohnzufriedenheit in den Teilräumen lassen sich Ziele zur Verbesserung der Wohnsituation ableiten.

Da es in der Regel Familien sind, die eine private Wohngemeinschaft bilden, sind die Ansprüche, die an die Wohnung und ihre räumliche Umwelt gestellt werden, in erster Linie von der Struktur und den Funktionen der Familie abhängig. Es ist daher notwendig, einige wesentliche Merkmale der Familie in der hochindustrialisierten Gesellschaft kurz darzustellen.

(1) Strukturmerkmale der Familie als Bestimmungsfaktoren des Wohnverhaltens

Die Strukturmerkmale der Familie, die sich unter dem Einfluß der Industrialisierung in der gegenwärtigen Gesellschaft herausgebildet haben und das Wohnverhalten der Bevölkerung nachhaltig prägen, lassen sich wie folgt charakterisieren:

a) Trennung der Funktionen Arbeiten und Wohnen

Mit der Durchsetzung der industriellen Produktionsweise beginnt ein Prozeß der räumlichen Abtrennung der Erwerbsarbeit vom Wohnen, in dem die Arbeit eines immer stärker wachsenden Teils der abhängigen Arbeitnehmer nun in Industrie und Dienstleistungsbetrieben stattfindet. Die eng mit dem Familienleben verknüpfte Funktion des Wohnens entwickelt sich als Folge der räumlichen Trennung von der Produktion zu einem relativ eigenständigen Funktionsbereich.

b) Funktionsverlust bzw. Funktionswandel der Familie

Bei gleichzeitigem Gewinn an erhöhter Intimität mußte die Familie im Zuge der Industrialisierung zahlreiche Funktionen an den Markt, an die Dienstleistungsindustrie sowie an staatliche und private Institutionen abgeben, neben den produktiven vor allem Erziehungsfunktionen, Funktionen der Fürsorge und kulturelle Funktionen.94) Die der Familie verbliebenen, insbesondere auch

die wirtschaftlichen Funktionen dürfen jedoch nicht unterschätzt werden. Die hauswirtschaftliche Tätigkeit hat sich jedoch stark gewandelt, wobei nicht mehr die produktiven, sondern die organisatorischen Tätigkeiten im Haushalt überwiegen.95) Darüber hinaus hat die Familie im Zuge der Arbeitszeitverkürzung neue Funktionen hinzugewonnen. Entgegen zahlreichen kulturpessimistischen Behauptungen, wonach die Familie mit wachsender Freizeit in den Sog der außerhäuslichen Vergnügungsindustrie gerät und das Familienleben und damit die Wohnung zunehmend entleert würden 96), konnte die empirische Freizeitforschung eine starke Konzentration von Freizeitaktivitäten auf die Wohnung und eine erhöhte Wertschätzung der Häuslichkeit nachweisen.97)

c) Wandel des Familientyps

Mit der Auflösung der Familie als Produktionsgemeinschaft und der Entstehung abhängiger Lohnarbeit hat sich auch die für die vorindustrielle Arbeitswelt charakteristische Mehrgenerationenfamilie sukzessive in mehrere Haushalte aufgelöst und zur Klein- oder Kernfamilie hin entwickelt. Wenngleich die Kleinfamilie (Eltern und heranwachsende Kinder) als dominierender Familientyp in der industriellen Gesellschaft angesehen werden muß, so ist sie keineswegs der einzige. Der Anteil der 3- bzw. 4-Generationenhaushalte (Großeltern, Eltern, Kinder) an den Mehrpersonenhaushalten betrug nach der Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961 13 bzw. 0,3 %.98) Nach Auffassung von Bahrdt ist der tatsächliche Anteil der Haushalte, in denen Personen aus mehr als zwei Generationen in einer Wohngemeinschaft leben, sogar erheblich höher als ihn die amtliche Statistik ausweist, die z.B. in Untermiete lebende Personen teilweise als eigenständigen Haushalt definiert.99) Bahrdt vertritt die These, daß die Entwicklung zur Kleinfamilie hin gleichsam "auf halbem Wege gestoppt" wurde.100) Da sich das Einkommen aus der Erwerbsarbeit in der industriellen Arbeitswelt nicht nach den Bedürfnissen der Familie, sondern nach der Einschätzung der Einzelleistung richtet, ergibt sich für die Familie in der zweiten und dritten Phase des Familienzyklus, den Phasen der Gründung und der vollentwickelten Familie, eine starke Abhängigkeit gegenüber dem weiteren Familienverband, z.B. bei der Kinderbetreuung, der sie zur wirtschaftlichen Kooperation zwingt. Parallel zur teilweisen Auflösung der Mehrgenerationenfamilie geht ein erhöhtes Selbständigkeitsstreben des einzelnen, vor allem des ledigen Menschen, der das Leben im Einpersonenhaushalt zunehmend dem Leben im Familienverband vorzieht. Betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte im Jahre 1939 lediglich 9,8 %, im Jahre 1950 19,4 %, so stieg er im Jahre 1968 auf 25,5 % aller Haushalte.101)

d) Reduktion der Kinderzahl

Ein weiteres Merkmal der modernen Familie ist die Reduktion der Kinderzahl auf durchschnittlich 2 Kinder.102) Eine Ursache hierfür ist in der veränderten Stellung des Kindes in der Familie zu sehen. Konnte das Kind in der Haus- und Arbeitsgemeinschaft der vorindustriellen Arbeitswelt schon sehr frühzeitig einen Beitrag zum Unterhalt der Familie leisten, so bedeutet Kinderreichtum im Arbeitnehmerhaushalt eine erhebliche wirtschaftliche Belastung, die zu einer planmäßigen Reduktion der Kinderzahl zwang. Der Rückgang der Kinderzahl in Verbindung mit der Auflösung der Großfamilie hat zu einer erheblichen Reduzierung der Haushaltsgröße geführt. Die durchschnittliche Größe der Haushalte in der BRD betrug 1968 2,67 Personen pro Haushalt gegenüber 2,82 Personen 1961.103)

e) Mobilität der Familie

Kennzeichnend für die Familie in der hochindustrialisierten Gesellschaft ist darüber hinaus ihre im Vergleich zur Seßhaftigkeit der Familie in der vorindustriellen Gesellschaft hohe berufliche, soziale und räumliche Mobilität. Anders als in der Agrargesellschaft, wo die Arbeitsplätze an einen festen Wohnsitz gebunden sind, verlangen die sich rasch verändernden Erwerbschancen in der dynamischen Industriegesellschaft hohe regionale Mobilität. Auch die Entwicklung zur Kleinfamilie erfordert eine ständige Anpassung der Wohnverhältnisse an sich mit den Lebensphasen verändernde Wohnansprüche.

Die zu beobachtenden gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstendenzen der Familie haben als Folge des unterschiedlichen Industrialisierungsgrades in den Teilräumen eine verschiedene Ausprägung erhalten. Auch derzeit noch unterscheiden sich die relativ gering industrialisierten ländlichen Räume von städtischen Regionen durch größere Personenzahlen pro Haushalt, einen geringeren Anteil an Einpersonenhaushalten und größere Kinderzahlen.104) Ebenso ist der Anteil der Familien, die eine Wohn- und Produktionsgemeinschaft bilden, in ländlichen Räumen höher 105), umgekehrt der Anteil derjenigen, die ihren Wohnsitz pro Jahr innerhalb der Gemeinde wechseln, niedriger als in städtischen Regionen.106)

(2) Determinanten der Wohnzufriedenheit

α. Größe und Ausstattung der Wohnung

Der Funktionsverlust der Familie und die Verminderung der Haushaltsgröße haben in Verbindung mit ökonomischen Faktoren (die Umstrukturierung der Arbeitswelt hatte für breite Bevölkerungsschichten zunächst einen wirtschaftlichen und sozialen Abstieg zur Folge, der auch eine Verschlechterung der Wohnverhältnisse nach sich zog) bewirkt, daß nicht mehr die vorindustrielle Großwohnung, sondern die 2, 3 und 4-Zimmerwohnung in den Städten dominiert. Auch derzeit noch unterscheiden sich die Wohnungen in städtischen Räumen, in denen die Industrialisierung weiter vorangeschritten ist, nach der Raumzahl und der Wohnfläche von denen in ländlichen Räumen. Bei einer für die BRD durchschnittlichen Wohnfläche von 71 qm beträgt z.B. die Wohnfläche in ländlichen Räumen (hier: Gemeinden mit unter 2.000 Einwohnern) durchschnittlich 83,1 qm gegenüber 63,2 qm in Großstädten (hier: Gemeinden mit 500.000 und mehr Einwohnern).107) Der Anteil der Wohnungen mit 5 und mehr Räumen liegt in ländlichen Räumen bei 51,6 % gegenüber 17 % in Großstädten.108) Trotz der nach Wohnfläche und Raumzahl durchschnittlich kleineren Wohnungen ist in den Städten die Belegungsdichte der Wohnung, gemessen an der Zahl der Personen pro Raum, günstiger als in den ländlichen Räumen, was wiederum eine Folge der unterschiedlichen Haushaltsgröße ist. Der Anteil der mit mehr als einer Person je Raum belegten Wohnungen betrug beispielsweise in den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern 15 %, in denjenigen mit mehr als 100.000 Einwohnern 12 %.109) Auch nach einigen qualitativen Merkmalen, wie z.B. Ausstattung mit sanitären Einrichtungen (Bad, WC) und mit Zentralheizungen, ist die Wohnsituation in Städten der in ländlichen Räumen überlegen, z.B. betrug der Anteil an Mietwohnungen mit Bad, WC und Sammelheizung in ländlichen Räumen (unter 2.000 Einwohner) 15,7 %, in städtischen (500.000 Einwohner und mehr) dagegen 34 %.110)

Bei gleichzeitigem Rückgang echter Wohnungsnot in Form überbelegter oder fehlender Wohnungen 111) im Zuge steigender Realeinkommen, die jedoch für einige Personengruppen, insbesondere kinderreiche und einkommensschwache Familien sowie ältere Menschen, auch derzeit noch weiter besteht 112), haben Untersuchungen über die Motive des innergemeindlichen Wohnungswechsels und Wohnwunschbefragungen wachsende quantitative und qualitative Wohnraumansprüche der Bevölkerung ermittelt. In einer 1968 vom SIN-Städtebauinstitut in sechs Großstädten der BRD durchgeführten Erhebung über die Umzugswilligkeit der städtischen Bevölkerung bildeten der Wunsch nach einer größeren Wohnung und nach einer technisch besser ausgestatteten Wohnung die wichtigsten Umzugsmotive. Die Lage der Wohnung (schöne Wohngegend, Nähe zum Arbeitsplatz) war daneben von geringer Bedeutung.113) Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Chombart de Lauwe und Pfeil mittels Wohnwunschbefragungen bzw. Rangskalen.114)

Der Trend wachsender quantitativer und qualitativer Wohnraumansprüche, der sowohl in dem Wunsch nach einer größeren Wohnung (z.B. 4 bis 5 Zimmer-Wohnung) als auch in dem Wunsch kleinerer Haushaltseinheiten nach einer eigenen Wohnung (z.B. 1-Personen-Appartement) zum Ausdruck kommt, wird sich nach den Ergebnissen der Ifo-Bauvorausschätzung auch für die Zukunft fortsetzen.115) Die Ursachen dieser Entwicklung sind bisher nicht systematisch erforscht worden. Es können daher im folgenden lediglich einige in der Literatur vertretene Hypothesen über die Bestimmungsfaktoren wachsender Raumansprüche diskutiert werden.

- Eine wichtige Ursache für die zu beobachtenden steigenden Wohnraumansprüche der Bevölkerung liegt im Freizeitzuwachs durch zunehmende Arbeitszeitverkürzung.

  Die für Großstädte typischen 2 bis 3 oder 4-Zimmerwohnungen mit relativ hoher Belegungsdichte sind primär auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Wohnens (Schlaf, Nahrungsaufnahme, Reproduktion der Arbeitskraft usw.) zugeschnitten. In der Regel erlauben sie darüber hinaus lediglich die Befriedigung passiver Freizeitbedürfnisse (Fernsehen, Radio u.a.). Sie werden daher dem zu beobachtenden Wandel des Freizeitverhaltens in Richtung auf aktive Freizeitgestaltung (handwerkliche Tätigkeiten, Hobbies) und den wachsenden Fort- und Weiterbildungsbestrebungen der Bevölkerung nicht gerecht. In einer Studie zum Freizeitverhalten der Ruhrgebietsbevölkerung gaben immerhin 20 % der Befragten an, daß es ihnen in der eigenen Wohnung an Raum zur Ausübung von Freizeitaktivitäten fehle. 116)

- Eine weitere wichtige Ursache für gestiegene Wohnraumansprüche bilden wachsende Separierungsbedürfnisse des einzelnen. Nach Auffassung einiger Autoren handelt es sich bei dem Wunsch des einzelnen nach privatem Lebensraum, d.h. nach Abschirmung sowohl gegenüber den Familienmitgliedern als auch gegenüber der sozial-räumlichen Umwelt, um eine Reaktion auf die psychische Überforderung in der industriellen Arbeitswelt mit ihren hohen Kommunikationsanforderungen.117)

- Aber auch die bereits weiter oben beschriebene Tendenz der Verselbständigung der Generationen voneinander sowie des einzelnen Individuums von der Familie (z.B. des ledigen Menschen), die zum Teil erst durch die wachsende wirtschaftliche Unabhängigkeit möglich wurde, dürfte sich nicht nur in dem Wunsch

nach einer eigenen Wohnung, sondern auch in steigenden Raumansprüchen innerhalb der gemeinsamen Familienwohnung auswirken.

- Nicht zuletzt wirkt sich der vermehrte Wohlstand der Bevölkerung (steigende Realeinkommen) in Richtung auf eine Erhöhung der quantitativen und qualitativen Raumansprüche aus.

Unterschiede in den Wohnraumansprüchen nach Sozialschichten und Teilräumen und deren Ursachen sind bisher kaum erforscht worden. Im allgemeinen wird davon ausgegangen, daß bedingt durch Unterschiede in der Einkommenshöhe die unteren Berufsgruppen an Größe und Ausstattung der Wohnung geringere Ansprüche stellen.118) Unterschiede in der Einkommenshöhe reichen jedoch zur Erklärung schichtenspezifischer Differenzierungen in den Wohnraumansprüchen nicht aus. So stellte z.B. Lütge fest, daß auch bei gleicher Einkommenslage die jeweils höhere Berufsschicht den größeren Wohnungsaufwand treibt.119) (Gesetz des sozialbedingten Wohnungsaufwands). Es könnte sein, daß in diesem Ergebnis schichtenspezifische Funktionsunterschiede der Familie zum Ausdruck kommen. Einige Autoren vermuten z.B., daß die Arbeiterschicht der familiären Geselligkeit gegenüber anderen raumbeanspruchenderen Funktionen, wie z.B. private Fort- und Weiterbildung oder Repräsentation, einen vergleichsweise höheren Wert beimißt.120)

Auch bezüglich der ländlichen Bevölkerung gibt es Anzeichen, die darauf hindeuten, daß ihre Wohnraumansprüche pro Kopf der Bevölkerung niedriger sind als die der städtischen. Einmal ist das Selbständigkeitsstreben der verschiedenen Generationen sowie des einzelnen in ländlichen Räumen schwächer ausgeprägt, worauf bereits die größere Anzahl an Mehrgenerationenhaushalten und Familienbetrieben hinweist.121) Auch die Bildungs- und Ausbildungsbemühungen, für die jeweils eigene separate Arbeitsräume benötigt werden, sind empirischen Beobachtungen zufolge in ländlichen Räumen besonders schwach ausgeprägt.122) Hinzu kommt, daß die auch derzeit noch relativ langen Arbeitszeiten 123) in der Land- und Forstwirtschaft nur wenig Spielraum für aktive raumbeanspruchende Freizeitbeschäftigung in der Wohnung bieten.

Mit wachsender Freizeit im Zuge der Angleichung der Arbeitsbedingungen und steigendem Wohlstand sind jedoch auch in ländlichen Räumen ähnliche Entwicklungstendenzen wie in städtischen Räumen zu erwarten.

Die Befriedigung wachsender Wohnraumansprüche, sei es in der Form größerer Wohnungen, sei es in der Form eigener Wohnungen für immer kleinere Haushalte 124), erweist sich in Verbindung mit dem zu beobachtenden bevölkerungsmäßigen Konzentrationsprozeß, insbesondere in Städten, als ein schwerwiegendes Problem. Wachsende Wohnraumansprüche der Bevölkerung verschärfen die ohnehin in verdichteten Räumen auftretende Bodenknappheit mit ihren zahlreichen negativen Auswirkungen (hohe Mietpreise, Verdrängung der Wohnbevölkerung aus den citynahen Stadtvierteln in das Umland durch Industrie- und Dienstleistungsbetriebe, wachsende Entfernungen zwischen Wohnsitz und Arbeitsplatz, Verkehrsprobleme usw.). Aus dieser Sicht ist neben einer stärkeren Verdichtung der Bauweise, auf deren Problematik in einem späteren Zusammenhang noch ausführlich eingegangen wird, eine stärkere Entlastung zu hoch verdichteter Räume durch die Schaffung von Nebenzentren wünschenswert.

In ländlichen Räumen ist die Befriedigung der Wohnraumansprüche der Bevölkerung weniger ein Problem der Bodenknappheit oder der hohen Mietpreise, obwohl sich z.B. das immer noch vorhandene Mietpreisgefälle zwischen Stadt und Land erheblich vermindert hat.125) Soweit die Erfüllung der quantitativen und qualitativen Wohnraumansprüche an der ungünstigen wirtschaftlichen Lage der ländlichen Bevölkerung scheitert, ist sie nur durch eine Industrieansiedlungspolitik, die die Erwerbschancen der ländlichen Bevölkerung nachhaltig verbessert, erreichbar.

ß. Gebäudetyp und Wohndichte

Während in ländlichen Räumen der Gebäudetyp des Ein- oder Zweifamilienhauses dominiert, lebt die städtische Bevölkerung überwiegend in mehrgeschossigen Wohnhäusern. Schon frühzeitig erzwang der bevölkerungsmäßige Konzentrationsprozeß eine verdichtete Wohnbauweise in den Städten. Der Gebäudetyp des mehrgeschossigen Wohnhauses, insbesondere in der Form des Wohnhochhauses, war (und ist es zum Teil heute noch) jahrzehntelang Zielscheibe kulturkritischer Angriffe. In den Augen konservativer Großstadtkritiker bedeutete das Leben im mehrgeschossigen Familienhaus zwangsläufig Vermassung, Behinderung der Persönlichkeitsentwicklung und Ursache von Frustrationserlebnissen. Folgende Zitate geben Beispiele dafür:

> "Heute kommen uns diese genialen städtebaulichen Träume, in denen aber der Benützer zur Ameise degradiert wird, nicht unbedingt erstrebenswert, eher infernalisch vor."126) - "Die Vermassung wurde und wird durch die mit der Wohnform (Großmietshaus) verbundenen Daseinsbedingungen begünstigt, nicht zuletzt, weil die für die Entfaltung des Individuums und die Pflege eines organischen Familienlebens erforderliche Absonderung hier nicht ... gegeben ist."127) - "In der Architektur hat das Kasernensystem des modernen großstädtischen Häuserbaus den entscheidenden Schaden gestiftet."128)

Obwohl die zitierten Äußerungen wegen ihres stark ideologischen Charakters abgelehnt werden müssen, ist doch nicht zu übersehen, daß selbst in der großstädtischen Bevölkerung, die überwiegend in Mehrfamilienhäusern lebt, eine starke Vorliebe für das Einfamilienhaus und teilweise erhebliche Vorbehalte gegenüber dem Wohnen im Mehrgeschoßwohnhaus herrschen. In einer nach dem quotalen Repräsentativ-Verfahren durchgeführten Befragung in 7 nord- und westdeutschen Städten wünschte rund die Hälfte der Stadtbevölkerung in einem Einfamilienhaus (Miete oder Eigentum) zu leben (42 % Geschoßwohnungsbau, 7 % Hochhaus.129) Auch in einer Befragungsstudie von Herlyn kommt die Präferenz für das Einfamilienhaus gegenüber dem Wohntyp des Mehrfamilienhauses (ohne Wohnhochhaus) deutlich zum Ausdruck. Rund 33 % der Befragten bevorzugten das Einfamilienhaus zur Miete gegenüber allen übrigen Haustypen, aber nur etwa 8 % das mehrgeschossige Wohnhaus (ohne Hochhaus).130)

Bevor auf die Ursachen für die teilweise vorhandene Unzufriedenheit mit der Wohnsituation im Mehrfamilienhaus und die besondere Vorliebe auch der großstädtischen Bevölkerung für das Einfamilienhaus näher eingegangen werden kann, müssen zunächst die sozialen und materiellen Aspekte der Wohnsituation in den verschiedenen Wohntypen näher untersucht werden. Da die Wohnsituation im Mehrfamilienhaus je nach der Zahl der Wohnparteien und der Zahl der Stockwerke erhebliche Unterschiede aufweist,

erscheint es darüber hinaus notwendig, auf einige Besonderheiten der Wohnsituation im Hochhaus 131) einzugehen.

Die Wohnsituation im Mehrfamilienhaus (und im Wohnhochhaus) ist nach Herlyn gegenüber der im freistehenden Einfamilienhaus dadurch gekennzeichnet, daß die privaten Verhaltensweisen der Familie durch die die Wohnung unmittelbar umgebende Zone der Nachbarn äußerst beengt und damit der Ort der privaten Existenz erheblich bedroht wird.132) Die Möglichkeit zur Ausübung sozialer Kontrolle (z.B. durch Mithören von Gesprächen, oder durch Beobachtung des nachbarlichen Verhaltens) sind durch die räumliche Nähe einer Vielzahl von Nachbarn ungleich größer als im freistehenden Einfamilienhaus,133) das seinen Bewohnern erheblich größere Möglichkeiten bietet, sich gegenüber der sozialen Umwelt zu separieren. Aus der Notwendigkeit, die private Existenz gegenüber einer Vielzahl von Menschen und Wohnparteien abzuschirmen, damit in ihm ein ungestörtes Privatleben stattfinden kann, erzwingt die räumliche Nähe gleichsam ein distanziertes und unpersönliches Verhalten unter den Hausbewohnern. Für die sozialen Beziehungen im Geschoßwohnungsbau ist demnach "bedingt durch die räumliche Nähe des Zusammenwohnens mit einer Vielzahl von Menschen"134) ein hohes Maß an Distanziertheit charakteristisch. Nach Simmel dient die durch die räumliche Nähe nahegelegte soziale Abstandsuche als eine Art Schutzvorrichtung "ohne die man in der Großstadt seelisch zerrieben würde."135)

Da mit wachsender Wohndichte (gemessen an der Zahl der Wohnparteien pro Gebäude) die Kommunikations- und Interaktionsdichte zwischen den Hausbewohnern abnimmt, wie Herlyn nachweisen konnte, unterscheidet sich die Wohnsituation im Hochhaus von der des "normalen" Mehrfamilienhauses durch den Grad an Distanz und Unpersönlichkeit der sozialen Beziehungen. Im Mietshaus war der Anteil der Hausbewohner, die in einem Grußverhältnis mit allen Hausbewohnern und der weiteren Nachbarschaft standen, erheblich höher als im Wohnhochhaus, ebenso der Anteil der Hausbewohner, die sich mit Hausbewohnern gelegentlich unterhalten, sich beim Namen kannten und über familiäre Ereignisse in der Nachbarschaft informiert waren.136)

Die größere Anonymität der Wohnsituation im Hochhaus gegenüber der im normalen Mehrfamilienwohnhaus ist jedoch nicht allein auf die größere Wohndichte (Zahl der Wohnparteien) zurückzuführen. Daneben haben einige für das Hochhaus spezifische technische Einrichtungen, wie z.B. die Einrichtung des Fahrstuhls anstelle des Treppenflurs oder die des Müllschluckers, die die Gelegenheiten des Sich-zufällig-Treffens erheblich reduzieren, einen kommunikationshemmenden Einfluß. Lediglich die für Hochhäuser typischen gemeinsamen Einrichtungen, wie z.B. gemeinsame Waschanlage, Spielplatz und Sandkasten für die Kinder der Hausbewohner, bieten Möglichkeiten und Gelegenheiten zur Anknüpfung sozialer Kontakte.

Entgegen den Erwartungen der Kultur- und Großstadtkritiker konnte Herlyn nachweisen, daß gerade die Anonymität der Wohnsituation im Hochhaus von der Mehrzahl seiner Bewohner geschätzt wird, bedeutet sie doch zugleich Verminderung der sozialen Kontrolle in der unmittelbaren Wohnumwelt; dies obwohl die Mehrzahl der Befragten die Wohnform nicht hatte frei wählen können und zum Teil erhebliche Vorbehalte gegenüber dieser Wohnform vor Einzug bestanden.137) Die Ergebnisse von Herlyn werden durch die anderer empirischer Untersuchungen gestützt, die ebenfalls eine hohe Wohnzufriedenheit im Hochhaus ermittelten.138)

Der festgestellte und weit verbreitete Wunsch nach Distanz gegenüber der Nachbarschaft, nach Abschirmung der Privatsphäre gegenüber der Wohnumwelt als "Motiv für die Beschränkung nachbarlicher Beziehungen auf einige fest definierbare ritualisierte Verhaltensweisen..."139), ist vor allem für die großstädtische erwerbstätige Bevölkerung charakteristisch, die ihre Kommunikationsbedürfnisse weitgehend am Arbeitsplatz, im weiteren Verkehrskreis außerhalb der Nachbarschaft und der unmittelbaren Wohnumwelt, befriedigt. Gleichsam als Reaktion auf den Streß der industriellen Arbeitswelt und seine hohen Kommunikationsanforderungen wünscht sie im Bereich des Wohnens die Entlastung von Kommunikationszwang und Sozialkontrollen. Gerade die Bauform des Hochhauses ermöglicht nun durch die Unpersönlichkeit ihrer Atmosphäre die Erfüllung dieses wichtigen sozialen Bedürfnisses.140)

Der Wunsch nach Distanz steht nur scheinbar im Widerspruch zu der Beobachtung, daß die städtische Bevölkerung eine starke Vorliebe für das freistehende Einfamilienhaus zeigt, welches ja gerade nicht oder zumindest nicht notwendigerweise durch Unpersönlichkeit der Wohnsituation gekennzeichnet ist.

Wenngleich keine ähnlichen detaillierten Analysen über die Wohnsituation im freistehenden Einfamilienhaus vorliegen wie über die in Mehrfamilienhäusern oder Hochhäusern, so scheint es doch so zu sein, daß die Wohnsituation des freistehenden Einfamilienhauses der Gestaltung sozialer Beziehungen zur Wohnumwelt einen weiten Spielraum läßt, d.h. von ihr geht weder ein Zwang in Richtung auf Kontakte und Kommunikation noch ein Zwang in Richtung auf Isolierung und Abstandsuche aus. Es bieten sich durch die räumliche Distanz zum Nachbarn sowohl genügend Möglichkeiten zur Separierung gegenüber der sozialen Umwelt (z.B. durch einen Zaun, eine Mauer) als auch genügend Gelegenheiten zur Anknüpfung von mehr "zufälligen" Kontakten (z.B. Gespräche über den Zaun), zumal die Zahl der Nachbarn gut überschaubar ist. Im Hinblick auf die Möglichkeit, sich gegenüber der Wohnumwelt zu separieren, kommt demnach die Wohnsituation im Einfamilienhaus den Bedürfnissen des Großstädters ebenfalls entgegen.

Eine Analyse der in Umfragen genannten Vorzüge des Einfamilienhauses gegenüber dem Mehrfamilienhaus zeigt darüber hinaus, daß die genannten, meist materiellen Vorzüge, wie z.B. "mehr Raum", "mehr Wohnkomfort", "mehr Licht und Sonne", "mehr Ruhe", "bessere Luft", "mehr Unabhängigkeit und Sicherheit",141) ... nur selten gebäudespezifisch sind, obwohl zwischen ihnen und dem Gebäudetyp eine hohe Korrelation besteht. Lediglich die Faktoren "mehr Ruhe" (die Lärmerzeugung ist im Mietshaus wegen der größeren Wohndichte stärker) und "mehr Licht" (der Balkon im Mietshaus ist kein vollwertiger Ersatz für die Offenheit des Einfamilienhauses nach allen Seiten) sind als gebäudespezifisch zu betrachten. Die bezüglich des Einfamilienhauses genannten Vorzüge können jedoch, auch wenn sie für dessen Wohnsituation nicht immer typisch sind, als ein wichtiger Hinweis auf die oft unbefriedigende Wohnsituation im mehrgeschossigen Wohnhaus angesehen werden, auf die oft mangelhafte Ausstattung der Wohnungen und den Mangel an Wohn- und Freiräumen.

Es wurde bereits weiter oben darauf hingewiesen, daß der Wunsch nach Distanz gegenüber den Nachbarn vor allem für die erwerbstätige Bevölkerung charakteristisch ist, die ihre Bedürfnisse nach Information und Aussprache am Arbeitsplatz oder im

Freundeskreis befriedigt.142) Weniger stark ausgeprägt ist das Bedürfnis nach Distanz dagegen bei den Bevölkerungsgruppen, die zur Befriedigung ihrer Kommunikationsbedürfnisse stärker auf den Nahbereich der Wohnung angewiesen sind: Hausfrauen (insbesondere mit kleineren Kindern) und ältere Menschen mit verminderter körperlicher Beweglichkeit.

Für sie ist die anonyme Wohnsituation entsprechend weniger befriedigend. Lediglich kollektive Einrichtungen (z.B. gemeinsame Waschküche, Kinderspielplätze), wie sie oft in Hochhäusern angeboten werden, können die Kontaktaufnahme innerhalb der Nachbarschaft erleichtern. Ein weiterer Nachteil des mehrgeschossigen Wohnhauses für die Hausfrau besteht darin, daß die Beaufsichtigung der vor dem Haus spielenden Kinder zumindest von den höher gelegenen Stockwerken aus durch die räumliche Distanz erschwert wird.

Eine stärkere Ablehnung der anonymen Wohnsituation konnte Herlyn auch für die unteren Berufsschichten (Arbeiter, einfache Angestellte) nachweisen.143) Es könnte sein, daß die geringere Entlastung von hauswirtschaftlichen Funktionen (zum Teil als Folge niedriger Einkommen) die Familie der unteren Berufsschichten zu einer stärkeren wirtschaftlichen Kooperation mit der Nachbarschaft zwingt, die sich in der Anonymität der Wohnsituation im Großwohnhaus jedoch nicht entfalten kann. Auch innerhalb der ländlichen Bevölkerung ist mit emotionalem Widerstand gegen die verdichtete Wohnweise des Mehrfamilienhauses, insbesondere des Hochhauses, zu rechnen.144) Eine Reihe von Einzelbeobachtungen im ländlichen Raum belegen die Vermutung, daß trotz wachsender Distanz zu den Nachbarn und erhöhter Intimität auch der ländlichen Familie 145) sowohl die persönliche Bindung an die Nachbarn 146) als auch die verschiedenen Formen nachbarlicher Hilfe im ländlichen Raum derzeit noch stärker ausgeprägt sind.147) Von daher ist auch hier eine stärkere Ablehnung der anonymen Wohnsituation zu erwarten. Daneben bietet die in ländlichen Räumen vorherrschende bodennahe und weiträumige Wohnweise, insbesondere für die kinderreiche Familie, einige unbestreitbare Vorteile, wie z.B. mehr Ruhe, mehr Licht und Sonne usw.. Je mehr jedoch auch die Konsum- und Freizeitansprüche der ländlichen Bevölkerung steigen, umso eher wird auch sie bereit sein um einer besseren Versorgungssituation willen, die nur bei einer stärkeren baulichen Verdichtung möglich ist, auf die weiträumige Flachbauweise zu verzichten.

Die oben dargestellten Ergebnisse über die Einstellung der ländlichen und städtischen Bevölkerung zu den verschiedenen Gebäudetypen haben gezeigt, daß die Formen der horizontalen und vertikalen Verdichtung, wie sie durch den Gebäudetyp festgelegt sind, nicht, wie manche Kultur- und Großstadtkritiker glaubten, im Widerspruch zu den "Vitalbedürfnissen" des Menschen stehen. Im Gegenteil scheint es so zu sein, daß die anonyme Wohnsituation den Bedürfnissen der städtischen (erwerbstätigen) Bevölkerung weitgehend entgegenkommt. Dieses Ergebnis schließt jedoch nicht aus, daß es Formen und Grade der horizontalen und vertikalen Verdichtung gibt (zu geringe Abstände zwischen den Gebäuden, zu hohe Belegungsdichte in den Häusern und Wohnungen), die kaum Möglichkeiten zum Ausruhen und Entspannen, zur freiwilligen Separierung und zur Entfaltung des einzelnen sowie des familiären Lebens bieten und damit auch für die städtische Bevölkerung die Grenze des Zumutbaren überschreiten.149) Zur Frage der für den Menschen optimalen oder zumutbaren baulichen Verdichtung liegen bisher

keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ihre Beantwortung hängt nicht nur von dem Grad und den Formen der Verdichtung ab, sondern von zahlreichen anderen Faktoren, wie z.B. Zugehörigkeit zu einer Region, Altersklasse, sozialen Schicht sowie von der persönlichen Lebenssituation. Nicht zuletzt spielt der technische Fortschritt, z.B. in bezug auf die Möglichkeiten des Lärmschutzes, eine wichtige Rolle. Nach Pfeil besteht ein gewisser Consensus darüber, daß in einigen Wohnvierteln der Großstädte, insbesondere in den bevölkerungsstarken Altbauvierteln, das räumliche Beieinander von Menschen so groß ist, daß es den Bewohnern abträglich ist.150) Zusammenfassend gilt, daß in Großstädten wegen der dort herrschenden Bodenknappheit häufig die verstärkte vertikale Verdichtung (Hochhausbau) unvermeidbar wird, die innerhalb gewisser Grenzen auch unter sozialpsychologischen Gesichtspunkten (Wohlbefinden der Bevölkerung) zu rechtfertigen ist. Sie müßte jedoch mit einer erheblichen Attraktivitätssteigerung der Wohnbedingungen (Erhöhung des Wohnkomforts, Vergrößerung des Wohnraumes, Vermehrung der Grün- und Freiflächen) verbunden sein, um auch den Bewohnern der Großwohnhäuser und der normalen Mehrfamilienhäuser eine annähernd gleichwertige Wohnsituation zu ermöglichen, wie sie das Einfamilienhaus bietet. Zur Befriedigung der unterschiedlichen Wohnwünsche und -bedürfnisse innerhalb der städtischen Bevölkerung ist darüber hinaus eine stärkere Mischung von Haustypen (Flachbauten, Hochhäuser usw.) anzustreben, womit gleichzeitig auch eine stärkere Auflockerung in den hoch verdichteten Wohngebieten möglich wäre.

Für ländliche Räume ist eine stärkere Verdichtung weniger unter dem Gesichtspunkt der Bodenknappheit als unter dem der Verbesserung der Versorgungssituation erforderlich.

γ. Wohneigentum und Mietwohnen

Eng mit der Frage des bevorzugten Haustyps verbunden ist die nach der gewünschten Rechtsform der Wohnung: Mietwohnung (bzw. gemietetes Einfamilienhaus) oder Eigentumswohnung (bzw. Eigenheim). Aus der Sicht befragter Bevölkerungsgruppen, zum Teil auch der in Städten lebenden 151), bietet das vom Besitzer selbst bewohnte Eigenheim folgende Vorzüge: größere wirtschaftliche Sicherheit vor allem im Alter, Unabhängigkeit gegenüber den Rechten des Vermieters und größere Möglichkeiten der freien Gestaltung der Wohnräume zumindest beim Eigenheim etwa durch Umbau. Gegenüber dem gemieteten Haus bzw. der Mietwohnung hat es den Nachteil, daß es seine Bewohner in ihrer räumlichen Mobilität behindert. Für die Mehrzahl der Eigenheimbesitzer ist der Kauf eines Eigenheims mit erheblichen finanziellen Opfern verbunden, der sie langfristig an den einmal gewählten Wohnort bindet. Damit aber kann Hausbesitz gerade zu einer Gefährdung der wirtschaftlichen Sicherheit werden. Für die wirtschaftliche und soziale Stellung des einzelnen in der Industriegesellschaft ist weniger der Besitz wie in der Agrargesellschaft als das Einkommen aus abhängiger Erwerbsarbeit sowie die Leistung im Beruf entscheidend. Anders als die Arbeitsplätze in der Agrargesellschaft sind die in der industriellen Arbeitswelt, wie bereits oben dargestellt, durch technologische Veränderungen und durch konjunkturelle und strukturelle Veränderungen bedroht, ist sozialer Aufstieg und wirtschaftliche Sicherheit oft nur durch Arbeitsplatzwechsel und regionale Mobilität erreichbar. Dies gilt in zunehmendem Maße auch für die in "vorindustriellen" Arbeitsformen Tätigen, z.B. die selbständigen Landwirte. Durch

Technisierung der Landwirtschaft und Veränderung der Marktbedingungen ist auch die wirtschaftliche Lage des Landwirts stärker durch Verschiebungen auf der Nachfrageseite gefährdet. Vor allem in ländlichen Räumen, in denen der Hausbesitz vorherrscht, erweist sich, wie empirische Untersuchungen über die Abwanderungsbereitschaft der Bevölkerung im ländlichen Raum belegen, der Hausbesitz als entscheidendes Mobilitäts- und Aufstiegshemmnis auch für die nicht in der Landwirtschaft oder einem anderen selbständigen Beruf Tätigen neben persönlichen Bindungen an Verwandte und die Nachbarschaft.152)

Unter den oben dargestellten wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten ist eine staatliche Förderung des Wohneigentums abzulehnen. Jedoch müßten einige der Vorzüge, die das Wohneigentum bietet, durch Verbesserung der rechtlichen Stellung des Mieters sowie durch flexiblere Formen der Vermögensbildung ausgeglichen werden.

δ. Die sozial-räumliche Umwelt der Wohnung

a.a. Sozialstruktur: Homogenität oder Heterogenität

Wenngleich auch in ländlichen Räumen in Ansätzen vorhanden, so gilt doch die schichtenspezifische Segregation in verschiedene Wohnviertel vor allem als ein typisch großstädtisches Phänomen. Beobachtungen hierüber liegen aus zahlreichen deutschen und amerikanischen Großstädten vor.153) "The trend towards segregation is all pervading in the modern city."154) Separierungstendenzen nach Sozialschichten konnten aber auch von Schwonke für die Mittelstadt Wolfsburg nachgewiesen werden. Schwonke stellte fest, daß im Verlauf von zwei Jahren aus einer zunächst aus Arbeitern und Angestellten gemischten Wohngegend ein erheblicher höherer Anteil an Angestellten als an Arbeitern fortzog.155) Die vor allem für größere Städte typische schichtenspezifische Segregation läßt sich zum Teil aus ökonomischen Motiven - höhere Einkommensschichten können sich eine "bessere" Wohngegend leisten - zum Teil aus den bereits weiter oben behandelten unterschiedlichen Wohnansprüchen der verschiedenen Sozialschichten erklären. Daneben spielt bei der Wahl des Wohnortes der Wunsch nach räumlicher Distanz zu anderen Sozialschichten, der Wunsch "unter sich zu sein"156) eine wesentliche Rolle. Konflikte innerhalb der Nachbarschaft, die trotz der Reduzierung nachbarlicher Beziehungen in der Großstadt aus Unterschieden im Verhalten und den Wertvorstellungen entstehen können, lassen sich am ehesten vermeiden, wenn in der Wohnnachbarschaft Menschen mit annähernd gleichem Lebensstil leben. Hinzu kommt zumindest bei den höheren Sozialschichten der Wunsch nach zusätzlichem Sozialprestige, das die "gute Adresse", die "bessere" Wohngegend verleiht.157) Entsprechend ist der Wunsch nach räumlicher Distanz zwar auch bei den unteren Sozialschichten vorhanden, hier jedoch schwächer ausgeprägt.158) Die Tatsache, daß die schichtenspezifische Segregation vor allem in Großstädten auftritt, läßt sich aus der Größe der Stadt, der Differenziertheit ihrer Sozial- und Berufsstruktur und der hohen beruflichen und sozialen Mobilität ihrer Bewohner erklären. Im Gegensatz zum ländlichen Raum mit seiner überschaubaren Einwohnerzahl, seiner trotz wachsender beruflicher und sozialer Differenzierung noch immer relativ einfachen Berufs- und Sozialstruktur, sind in den Großstädten die sozialen Unterschiede in den Wohn- und Lebensgewohnheiten groß (Entstehung von Subsystemen 159)) und die Übergänge zwischen den Sozialschichten durch die größeren Möglichkeiten des

beruflichen und sozialen Aufstiegs fließend. Durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Wohngegend und die räumliche Distanz zu anderen Sozialschichten kann einerseits der eigene, ansonsten relativ schwer erkennbare und wenig eindeutig definierte Sozialstatus rein äußerlich demonstriert, zum anderen sozialen Spannungen, die beim Zusammenleben mit anderen Sozialschichten unter Umständen unvermeidlich wären, aus dem Wege gegangen werden. Versuche, allein durch baulich-räumliche Maßnahmen die aus der Differenziertheit der Sozial- und Berufsstruktur resultierenden sozialen Spannungen und Vorurteile abzubauen, müssen von daher unwirksam bleiben.160) Dem Wunsch nach sozialer Homogenität in der Wohnumwelt scheinen andererseits auch gewisse Grenzen gesetzt zu sein. Bei zu großer Einseitigkeit der Berufs- und Sozialstruktur kann das Gefühl der sozialen Isolierung und Monotonie auftreten.161) Mit aller Vorsicht läßt sich aufgrund der vorliegenden empirischen Befunde der Schluß ziehen, daß sich die Wünsche der Bevölkerung bezüglich der Sozialstruktur in ihrem Wohnquartier innerhalb einer bestimmten Toleranzgrenze bewegen und zu große Gegensätze innerhalb des Wohnquartiers auf emotionale Widerstände stoßen. Globale Angaben über die optimale Breite der Sozialschichtung sind nicht möglich, da einerseits keine empirischen Versuche zur Abgrenzung der von der Bevölkerung oder von einzelnen Bevölkerungsgruppen gewünschten oder für sie noch zumutbaren Mischung von Sozialschichten vorhanden sind, andererseits die Einstellung der Bevölkerung zur sozial-räumlichen Umwelt von zahlreichen Faktoren, wie z.B. Wohndichte, Haustyp, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region, abhängig ist. Es leuchtet ein, daß bei einer anonymen Wohnsituation und fehlenden Kontakten in der Wohnnachbarschaft (Situation im Hochhaus) eine breitere Toleranzgrenze möglich ist als bei geringer Wohndichte und engen nachbarlichen Beziehungen. Auch ist zu erwarten, daß Bevölkerungsgruppen, die stärker auf soziale Kontakte im Nahbereich angewiesen sind (Hausfrauen, ältere Menschen), sich gegenüber einer sozial heterogenen Nachbarschaft ablehnender verhalten als Bevölkerungsgruppen, die ihre Kommunikationsbedürfnisse stärker außerhalb der unmittelbaren Wohnumwelt befriedigen. Speziell für ländliche Räume gilt, daß hier infolge der größeren Intensität nachbarlicher Beziehungen und der größeren Einseitigkeit und Stabilität der beruflichen und sozialen Schichtung die Toleranzgrenze, z.B. gegenüber neu hinzuziehenden Gruppen mit abweichenden Merkmalen und Verhaltensmustern, sich zwar zunehmend erweitert, jedoch derzeit noch relativ eng ist.162) Aus den oben dargestellten Erkenntnissen läßt sich für die Stadt- und Regionalplanung die Notwendigkeit einer gewissen Begrenzung der Heterogenität und Breite der sozialen Schichtung ableiten bei gleichzeitiger Beachtung der Unterschiede in der Toleranzgrenze zwischen den Teilräumen.

Der verbreitete Wunsch nach sozial-räumlicher Distanz wirft für die Infrastrukturplanung in der Großstadt insofern Probleme auf, als sich aus ihm infolge schichtenspezifischer Unterschiede in der Nutzung öffentlicher und privater Einrichtungen (z.B. von Bildungseinrichtungen) unterschiedliche Anforderungen an die Infrastrukturausstattung der einzelnen Wohnviertel ergeben.

Aber auch in den ländlichen Räumen bildet der Wunsch "unter sich zu sein", die vergleichsweise geringe Bereitschaft "Fremde" zu tolerieren, ein erhebliches regionalpolitisches Problem, da die Entwicklung ländlicher Räume wesentlich davon abhängt, inwieweit es gelingt, Betriebe der Industrie und des Dienstleistungs-

sektors in ihnen anzusiedeln und Arbeitskräfte aus einem größerem räumlichen Umkreis anzuziehen.

Der Wunsch nach räumlicher Distanz zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist nicht nur unter ökonomischen Gesichtspunkten problematisch, sondern steht auch im Widerspruch zu der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit, die Chancengleichheit im Zugang zu den verschiedenen Wohnvierteln und Teilräumen sowie zu den in ihnen angebotenen Infrastruktureinrichtungen verlangt. Der Abbau sozialer Gegensätze ist jedoch, wie bereits oben erwähnt, in erster Linie ein gesellschaftspolitisches Problem, das mit baulich-räumlichen Maßnahmen allein, z.B. einer erzwungenen Mischung verschiedener Sozialschichten innerhalb eines bestimmten Raumes, nicht gelöst werden kann. Soweit die in Städten zu beobachtende Tendenz zur Separierung nach Sozialschichten weniger auf dem Wunsch "unter sich zu sein" als auf Unterschiede in den Wohnansprüchen basiert, kann ihr immerhin durch ein entsprechend differenziertes Wohnungs- und Hausangebot entgegengewirkt werden. Nach Zapf läßt sich z.B. durch ein differenziertes Angebot von Mietwohnungen und Hauseigentum eine relativ breite Mischung nach Sozialschichten erreichen.163)

b.b. Altersstruktur

Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung der Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung als auch aus wirtschaftlichen Überlegungen ist die einseitige Altersstruktur der Bevölkerung innerhalb eines Teilraumes der Gesellschaft abzulehnen. In den Städten tritt das Problem der Verzerrung der Altersstruktur vor allem in Neubaugebieten zum Teil als Folge der Wohnungsvergabepolitik (Bevorzugung kinderreicher, junger Familien) auf. In ländlichen Gebieten entsteht eine einseitige Altersstruktur dagegen häufig durch selektive Abwanderung der jüngeren Jahrgänge, die in ihrer Herkunftsgemeinde keinen adäquaten Arbeitsplatz finden können.

Gegen eine einseitige Altersstruktur spricht unter ökonomischen Gesichtspunkten vor allem der in Schüben auftretende Bedarf an sozialen Einrichtungen, wie z.B. Kindergärten, Schulen, Spielplätzen, so daß regelmäßig auf Zeiten der Übernachfrage nach bestimmten sozialen Einrichtungen eine Periode folgt, in denen die betreffenden Einrichtungen nicht ausgelastet sind. Aber auch unter nicht ökonomischen Gesichtspunkten ist die einseitige Altersstruktur innerhalb eines Teilraumes abzulehnen. Die Mehrzahl der älteren Menschen, die in der Großstadt lebt, bevorzugt zwar den Eingenerationenhaushalt 164) - in einer Untersuchung von O. Blume über Wohnwünsche und -verhalten älterer Menschen in der Großstadt lehnten z.B. mehr als zwei Drittel der Befragten den Mehrgenerationenhaushalt ab - wünscht jedoch den regelmäßigen geselligen Verkehr zur jüngeren Generation, d.h. zu ihren Kindern, der durch eine große räumliche Entfernung behindert wird. Auch im Krankheitsfall sind ältere Menschen auf die Pflege durch in der Nähe lebende Kinder (Verwandte) angewiesen. Umgekehrt bedeutet es für die Familien mit Kleinkindern eine erhebliche Erleichterung, wenn die Großeltern gelegentlich oder regelmäßig die Betreuung der Kinder übernehmen können. Infolge der gegenseitigen Abhängigkeit der Generationen voneinander ist die räumliche Nähe zwischen ihnen wünschenswert. Für die Wohnungsbaupolitik in den Großstädten ergibt sich aus diesem Ergebnis die Forderung, in den einzelnen Stadtteilen Wohnungen bereitzustellen, die den Bedürfnissen der verschiedenen Altersklassen gerecht

werden. Das hat nach Bahrdt 165) darüber hinaus den Vorteil, daß ein Umzug, der durch die Veränderung der Familiensituation unter Umständen notwendig wird (z.B. Haushaltsverkleinerung bei Wegzug der Kinder), innerhalb derselben Wohnsiedlung stattfinden kann. Insbesondere für ältere Menschen, die sich in fremden Wohngebieten nur schwer eingewöhnen können, ist es wichtig, daß bestehende Bindungen zur Wohnsiedlung erhalten bleiben.

Wegen der in ländlichen Räumen immer noch vorhandenen starken persönlichen und wirtschaftlichen Bindungen zwischen den Generationen, die u.a. in dem hohen Anteil an Mehrgenerationenhaushalten zum Ausdruck kommen, muß sich hier die teils freiwillige, teils durch fehlende Arbeitsplätze erzwungene selektive Abwanderung der jüngeren Menschen psychologisch und wirtschaftlich besonders ungünstig auswirken. Insbesondere für die auf familieneigene Arbeitskräfte angewiesenen selbständigen Landwirte und Gewerbetreibende hat die Abwanderung der jüngeren Menschen ernsthafte wirtschaftliche Konsequenzen. Das Problem der selektiven Abwanderung aus dem ländlichen Raum läßt sich langfristig nur durch eine Attraktivitätssteigerung der landwirtschaftlichen Berufe, durch Ansiedlung von Betrieben des sekundären und tertiären Sektors sowie durch eine erhebliche Verbesserung des Freizeitangebots im ländlichen Raum lösen.

ε. Die funktional-räumliche Umwelt der Wohnung

Unter der funktional-räumlichen Wohnumwelt wird das private und öffentliche Güter- und Dienstleistungsangebot verstanden, das die Familie oder einzelne ihrer Angehörigen in ihrer unmittelbaren Wohnumwelt vorfinden. Wegen der Fülle der in Wohnvierteln benötigten Güter und Dienste kann die Frage ihrer zweckmäßigen räumlichen Zuordnung hier nicht in allen Einzelheiten diskutiert werden, zumal sie je nach Region und den darin wohnhaften sozialen Gruppen verschieden zu beantworten ist. Einige besonders wichtige Aspekte, wie z.B. die Möglichkeit der Zuordnung von Arbeitsstätten sowie von Grün- und Freiflächen zu Wohnsiedlungen, werden darüber hinaus in anderen Zusammenhängen ausführlicher diskutiert. Im folgenden sollen lediglich einige Probleme der unzureichenden Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern und Diensten erörtert werden, wie sie in den Großstädten, in den dezentral gelegenen Stadtrandsiedlungen, aber auch in den ländlichen Räumen auftreten, wo sich z.B. die Ausstattung mit wichtigen Einrichtungen der Grundversorgung nicht lohnt, da ihre Auslastung zu gering wäre.

Die räumliche Entmischung der einzelnen Lebensfunktionen begann mit der Auflösung der Haus- und Produktionsgemeinschaft und wurde in den Großstädten durch die allmähliche Verdrängung der Wohnbevölkerung aus der City und den citynahen Stadtvierteln in die Randgebiete der Stadt als Folge der Konzentration tertiärer Leistungen in der Stadtmitte noch verschärft. Die in Großstädten zu beobachtenden Entwicklungstendenzen der Funktionstrennung wurden, ausgedrückt durch den Begriff des Funktionalismus, bewußt zum städtebaulichen Prinzip erhoben.166) Der städtebauliche Funktionalismus muß als eine Reaktion auf das rasche und planlose Wachstum der Städte im Zuge der Industrialisierung der Arbeitswelt mit seinen vielfältigen negativen Begleiterscheinungen, wie Lärm- und Schmutzentwicklung, Verkehrsstauungen usw., gedeutet werden. Neben einigen unbestrittenen Vorzügen, die die räumliche Trennung von Funktionen hat, z.B. die von Wohnstätten und schmutz- bzw. lärmerzeugenden Industrien, wurden bei der Anlage sogenannter

monofunktionaler Wohnsiedlungen, die den funktional-räumlichen Umweltbezug der Familie übersahen oder zumindest stark vernachlässigten, alsbald so große Mängel sichtbar, daß eine massive Gegenreaktion unter den Schlagworten Urbanität und räumliche Multifunktionalität ausgelöst wurde.167) Zur Frage der Auswirkungen monofunktionaler Wohnviertel auf das Verhalten seiner Bewohner und ihre Wohnzufriedenheit sollen im folgenden einige Thesen aus der Literatur diskutiert sowie einige Ergebnisse empirischer Beobachtungen referiert werden.

- Monofunktionale Wohngebiete (häufig dezentral angelegte Neubausiedlungen in der Großstadt) bieten für Kinder eine geringe Anregungsumwelt. In einer Untersuchung, die mittels eines Zeichenwettbewerbs im Auftrage des Städtebauministeriums durchgeführt wurde, u.a. zu den Themen: "Mein Heimweg von der Schule", "Mein liebster Spielplatz", konnte nachgewiesen werden, daß die Umgebung in monofunktionalen Neubaugebieten nicht nur einseitiger war (gemessen u.a. an der Zahl und Art der Geschäfte, der Haustypen, usw.), sondern auch von den Kindern als wenig abwechslungsreich wahrgenommen und erlebt wurde.168) Angesichts der starken Bedeutung, die dem frühen Lernen in der kindlichen Entwicklung und damit einer günstigen Anregungsumwelt zukommt, muß eine eintönige, wenig anregende Umwelt, in der die Kinder einen erheblichen Teil des Tages verbringen, negativ beurteilt werden.

- Ein geringes und relativ einseitiges Angebot an Gütern sowie an privaten und öffentlichen Diensten in der unmittelbaren Wohnumwelt erschwert die Haushaltsführung und die Befriedigung wichtiger Grundbedürfnisse der städtischen Familie und ihrer Mitglieder. Im Gegensatz zu dem relativ autarken Haushalt der Agrargesellschaft ist der städtische Haushalt durch die Reduktion zur Kleinfamilie und den eingetretenen Funktionsverlust zur Befriedigung seiner Bedürfnisse in hohem Maße auf das in räumlicher Nähe zur Wohnung vorhandene Angebot an Gütern des täglichen und wochenweisen Bedarfs sowie auf öffentliche und private Dienstleistungen angewiesen. In einer in vier Münchener Stadtrandsiedlungen durchgeführten empirischen Erhebung konnte nachgewiesen werden, daß mit wachsenden Entfernungen zu den Einkaufsmöglichkeiten zwar nicht die Einkaufshäufigkeit - durchschnittlich ging jede Hausfrau ebenso wie in anderen zentral gelegenen Stadtvierteln fünfmal pro Woche einkaufen - dafür aber die Wohnzufriedenheit erheblich sank.169) Die kritische Schwelle lag bei einer Entfernung von etwa 10 bis 15 Minuten Fußweg (800 bis 1000 m). Ähnlich ungünstig wirken sich auch die unzureichende Ausstattung mit haushaltsorientierten Dienstleistungen (chem. Reinigung, Wäscherei, Friseur) einschließlich Handwerkerleistungen auf die Wohnzufriedenheit aus. Angesichts weiter Entfernungen zu Haupt- oder Nebenzentren, ungünstiger Verkehrsverhältnisse (der private Pkw steht der Hausfrau gewöhnlich nicht zur Verfügung), Unabkömmlichkeit vom Haus wegen der Kinderbetreuung bildet das differenzierte Angebot in der Innenstadt keine ausreichende Alternative zum räumlich nahe gelegenen Angebot an Waren und Diensten. Bei der Frage der Grundausstattung städtischer Wohnsiedlungen ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß u.a. mit steigendem Einkommen die Ansprüche an die in der Wohnsiedlung angebotenen Waren und Dienste ständig wachsen.

- Der Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen für Kinder (Kindergärten, Kindertagesstätten usw.) wirkt sich nach Zapf vor

allem deshalb ungünstig aus, weil dadurch die Hausfrau bei gleichzeitig wachsenden Erziehungsansprüchen überfordert, und die berufstätige Mutter zu unbefriedigenden Notlösungen gezwungen wird, aber auch deshalb, weil Kinder infolge der beengten städtischen Wohnverhältnisse eine Lärmquelle bilden, die Spannungen innerhalb der Nachbarschaft erzeugt.170)

- Die häufig unzureichende ärztliche Versorgung in dezentral gelegenen Wohnsiedlungen ist eine weitere wichtige Ursache der Unzufriedenheit und stellt eine Quelle latenter Beunruhigung dar.171)

- Speziell das fehlende Angebot an freizeitorientierten Dienstleistungen (Cafés, Restaurants, Schwimmbäder usw.) in dezentral gelegenen Wohnvierteln wirkt sich dahingehend aus, daß Freizeitaktivitäten außerhalb der eigenen Wohnung fast völlig aufgegeben oder zumindest erheblich eingeschränkt werden. Der Rückzug in die Familie als Reaktion auf fehlende Möglichkeiten der Freizeitgestaltung in der Wohnsiedlung wird in der Literatur überwiegend negativ bewertet. So schreibt z.B. Zapf: "Man könnte den Schlaf der Siedlungen als Atempause verstehen. Zu befürchten ist nur, daß er kein Ende nimmt. In der Siedlung sind die Wege, die aus dem Bannkreis von Wohnung und Familie herausführen, schmal und wenig benutzt, gleichgültig, ob sie zur Unterhaltung in der Öffentlichkeit, zu gemeinsamen Interessen, zu lokalem oder zu politischem Engagement führen."172)

- Parallel zum Rückzug in die Familie geht nach Bahrdt ein Zerfall der Öffentlichkeit im Wohnquartier.173) Voraussetzung für die Entstehung einer Quartiersöffentlichkeit ist neben einer gewissen Publikumsdichte vor allem ein attraktives Angebot an Möglichkeiten der Freizeitgestaltung sowie an Einkaufsgelegenheiten (begrenzte Funktionsmischung). In monofunktionalen Stadtvierteln sind dagegen die Straßen unbelebt. Sie dienen fast ausschließlich dem Zweck zur Wohnung oder zur Arbeitsstätte zu gelangen und weisen kaum Spuren von Erwerbsleben auf. Die wenigen vorhandenen Gaststätten werden gemieden, da man fürchtet, dort Nachbarn aus der Siedlung zu treffen.

Als weitere Auswirkungen monofunktionaler Stadtviertel auf das Verhalten der Bewohner und ihre Wohnzufriedenheit werden politische Abstinenz und Straßenkriminalität genannt. Diese Vermutungen erscheinen jedoch nicht als hinreichend empirisch belegt. Auf das Problem latenter Frauenarbeitslosigkeit, eine ebenfalls häufige Erscheinung in dezentral gelegenen Wohnvierteln, wird in einem späteren Zusammenhang noch ausführlicher eingegangen.

Für die Regionalpolitik in den größeren Städten ergibt sich aus diesem Ergebnis die Notwendigkeit, die Grundversorgung mit Gütern und Diensten, vor allem in den dezentral gelegenen Wohnvierteln, erheblich zu verbessern sowie eine stärkere Vielfalt von Funktionen in ihnen anzustreben, z.B. durch ein relativ breites Angebot an Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Bei der Frage der Funktionsmischung ist jedoch zu bedenken, daß nicht jede Kombination möglich ist. Über die optimale Funktionsmischung in den einzelnen Wohnvierteln liegen unter dem Gesichtspunkt der Zufriedenheit der Wohnbevölkerung bisher keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ihre Beantwortung wäre nur möglich, wenn zuvor eine Fülle von Einzelfragen geklärt wäre, wie z.B. die Frage nach der für die Bevölkerung noch zumutbaren Lärmbelästigung und Schmutzentwicklung durch Verkehr, Industriebetriebe

oder Freizeit- und Unterhaltungszentren oder die unter ästhetischen Gesichtspunkten gewünschte oder abgelehnte Mischung von Funktionen, z.B. die von Industriebetrieben und Wohnsiedlungen.

Probleme der unzureichenden Versorgung mit Gütern und Diensten sind jedoch nicht auf dezentral gelegene Wohnviertel in größeren Städten beschränkt, sondern treten mit wachsenden Ansprüchen der Bevölkerung verstärkt auch in den ländlichen Räumen auf. Über die Einstellung der ländlichen Bevölkerung zu ihrer funktional-räumlichen Umwelt liegen keine umfassenden und systematischen Erhebungen vor. Aus einer Reihe von Einzelbeobachtungen, die jedoch meist nicht unterscheiden zwischen dem in der unmittelbaren Wohnumwelt benötigten und dem auch in größerer Entfernung akzeptierten Angebot an Gütern und Diensten, geht hervor, daß es überwiegend die gleichen oder ähnliche Faktoren sind, die auch in den ländlichen Räumen Unzufriedenheit mit der funktional-räumlichen Wohnumwelt auslösen, wie z.B. die unzureichende Bildungs- und Ausbildungssituation einschließlich Kindergärten und Vorschulklassen (vor allem der hohe Anteil an Zwergschulen mit lediglich 1 bis 2 Klassen, weite Entfernungen zu den höheren Bildungseinrichtungen sowie die geringen Möglichkeiten der Fortbildung und der Mangel an qualifizierten Lehrkräften),174) die mangelhafte ärztliche Versorgung auf dem Lande, die unbefriedigende Einkaufssituation sowie der Mangel an Abwechslung und Zerstreuung. Von diesen Faktoren gehören nach den Ergebnissen einer neueren Studie über die räumliche Mobilität der ländlichen Bevölkerung fehlende Möglichkeiten der Freizeitgestaltung sowie das einseitige und unbefriedigende Warenangebot noch vor der unzureichenden Bildungs- und Ausbildungssituation und fehlenden Arbeitsplätzen zu den Hauptmotiven für die Abwanderung und Abwanderungsbereitschaft aus den ländlichen Räumen. 175)

Trotz der Erkenntnis, daß es vielfach die gleichen Faktoren sind, die in den ländlichen Räumen ebenso wie in Stadtrandsiedlungen Unzufriedenheit auslösen und trotz wachsender Annäherung zwischen den Ansprüchen der Bevölkerung in den verschiedenen Teilräumen der Gesellschaft, kann nicht übersehen werden, daß derzeit noch zwischen den Einstellungen und Lebensgewohnheiten von Stadt- und Landbewohnern einige Unterschiede bestehen, die sowohl bei der Ausstattung der einzelnen Wohnsiedlungen mit einem bestimmten Mindestangebot an Gütern und Diensten als auch beim Ausbau zentraler Orte berücksichtigt werden müssen. In diesem Zusammenhang können lediglich einige Punkte kurz angedeutet werden. Obwohl auch der ländliche Haushalt durch Abgabe produktiver Funktionen an den Markt in erheblichem Umfang von seiner früheren Selbständigkeit eingebüßt hat, ist der Anteil der Haushalte, die zumindest teilweise durch Acker- und Gartenbau für ihren Lebensunterhalt sorgen, in ländlichen Räumen erheblich höher als in städtischen.176) Dies schlägt sich nach den Ergebnissen der Verbrauchsstichprobe 1969 u.a. auch darin nieder, daß der Anteil der Haushalte, in denen Tiefkühltruhen vorhanden sind, die zur Lagerung selbst hergestellter landwirtschaftlicher Produkte benötigt werden, in kleineren Gemeinden 177) dreimal so hoch ist wie in den übrigen.178) Der hohe Anteil an Selbstversorgern muß bei der Frage der Mindestausstattung ländlicher Siedlungen mit Gütern und Diensten berücksichtigt werden, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Noch auffälliger sind die Unterschiede zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung in bezug auf Bildungsansprüche und Interessen. Dies gilt zum Teil unabhängig von der Tatsache, daß die Ausstattung mit

Bildungseinrichtungen in ländlichen Räumen sowohl quantitativ als auch qualitativ entschieden ungünstiger ist als in städtischen Räumen, worauf bereits weiter oben hingewiesen wurde. So konnte z.B. mittels einer, allerdings etwas älteren, empirischen Erhebung nachgewiesen werden, daß innerhalb der ländlichen Bevölkerung noch eine erhebliche emotionale Distanz gegenüber höheren Bildungseinrichtungen besteht und eine entsprechend hohe Zufriedenheit mit einer objektiv ungünstigen Bildungssituation (z.B. mit einem hohen Anteil an Zwergschulen). Die teilweise starke Ablehnung gegenüber weiterführenden Schulen auf seiten der ländlichen Bevölkerung erklärte sich zum Teil aus der Furcht, die Kinder als Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Gartenbau zu verlieren (insbesondere bei weiten Entfernungen zu den höheren Bildungseinrichtungen) sowie aus der Sorge um den Verlust der sozialen Kontrolle über die Kinder, die in ländlichen Räumen bei geringer Selbständigkeit des einzelnen, speziell des Kindes, noch relativ stark ausgeprägt ist.179) Auch bezüglich der Freizeitgewohnheiten und -interessen scheinen derzeit noch einige Unterschiede zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung zu bestehen, z.B. im Interesse an kulturellen sowie an Unterhaltungsveranstaltungen (Kino, Theater u.ä.). Jedoch fehlen zu diesem Problemkreis neuere systematische Erhebungen. Auf die konkrete Beantwortung der Frage nach dem von der ländlichen Bevölkerung in der unmittelbaren Wohnumwelt benötigten und dem auch in größerer Entfernung akzeptierten Güter- und Dienstleistungsangebot muß in diesem Zusammenhang verzichtet werden, da dies den Rahmen dieser Studie überschreiten würde. Ihre Beantwortung würde sich allerdings auch als relativ schwierig erweisen, da einerseits die hierzu benötigten Einzelergebnisse zumindest teilweise fehlen, andererseits die Übergänge zwischen den Gütern des täglichen (Grundversorgung) und denen des gehobenen Bedarfs fließend sind und von zahlreichen Faktoren (z.B. Schichtzugehörigkeit) mitbestimmt werden.

Angesichts der zu beobachtenden wachsenden Ansprüche der ländlichen Bevölkerung an ihre funktional-räumliche Wohnumwelt ergibt sich für die Regionalpolitik, speziell in ländlichen Räumen, die Notwendigkeit, neben dem Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten vor allem eine Verbesserung der Grundversorgung mit Gütern und Diensten in den ländlichen Wohnsiedlungen anzustreben. Dieses Ziel ist unter ökonomischen Gesichtspunkten nur durch eine stärkere Verdichtung der Wohnweise im ländlichen Raum möglich. Ein völlig gleichwertiges Angebot an Gütern und Diensten des täglichen Bedarfs in ländlichen Wohnsiedlungen ist andererseits so lange nicht möglich, wie sich die ländliche Bevölkerung in ihren Ansprüchen von der städtischen Bevölkerung unterscheidet. Die Angleichung der Ansprüche ist wiederum primär eine gesellschaftspolitische Aufgabe.

Aus der Zielsetzung der Erhöhung der Wohnzufriedenheit lassen sich zusammenfassend für die Wohnungsbaupolitik in städtischen und ländlichen Räumen folgende Aufgaben ableiten.

- Befriedigung der vor allem in Großstädten zu beobachtenden wachsenden Raumansprüche pro Kopf der Bevölkerung als Folge wachsender Freizeit-, Separierungs- und Selbständigkeitsbestrebungen innerhalb der Bevölkerung.

- Beseitigung "echter" Wohnungsnot, die in Gestalt überbelegter, fehlender oder unzureichend ausgestatteter Wohnungen vor allem bei den unteren Einkommensschichten, kinderreichen Familien

und älteren Menschen auftritt. Sie ist in ländlichen Räumen in erster Linie eine Folge unzureichender Erwerbschancen, in städtischen Räumen dagegen eine Folge der dort herrschenden Bodenknappheit und des hohen Mietpreisniveaus.

- Berücksichtigung der Differenziertheit der Wohnraumansprüche nach Familientyp, Haushaltsgröße, sozialer Schichtzugehörigkeit usw. durch eine entsprechend breite Streuung des Angebots an Wohnungs- und Haustypen, vor allem in großstädtischen Wohnvierteln, d.h. Abkehr vom Leitbild der "Durchschnittsfamilie" (Ehepaar mit 1 bis 2 Kindern) vor allem im öffentlich geförderten Wohnungsbau.

- Eine ausreichende Versorgung mit bodennahen, weiträumigen Flachbauten für kinderreiche Familien und ältere Menschen ist dabei bevorzugt anzustreben.

- Der Grad der Verdichtung im Wohnungsbau ist den Bedürfnissen der in den verschiedenen Teilräumen lebenden Bevölkerung und ihrer Entwicklung anzupassen. Soweit in hochverdichteten Wohnvierteln innerhalb der Bevölkerung das Gefühl der Enge und Einschränkung des Freiheitsspielraumes auftritt, erscheint eine stärker aufgelockerte Bauweise (Mischung von Gebäudetypen, größere Abstände zwischen den Wohnbauten) sowie eine geringere Belegungsdichte in den Wohnungen selbst erforderlich. In ländlichen Räumen verlangen umgekehrt die wachsenden Ansprüche der Bevölkerung an die funktional-räumliche Wohnumwelt eine stärkere Verdichtung der Wohnbauweise. Den Möglichkeiten der Verdichtung sind in ländlichen Räumen insbesondere wegen der dort zu beobachtenden stärkeren Ablehnung anonymer Wohnsituationen jedoch engere Grenzen gesetzt.

- Förderung des Mietwohnungsbaus gegenüber dem Wohneigentum, das die räumliche Mobilität der Arbeitnehmer hemmt. Tieferliegende Bedürfnisse, die das Wohneigentum befriedigt, in erster Linie Sicherheitsbedürfnisse, lassen sich auch durch die Verbesserung der rechtlichen Stellung des Mieters sowie durch flexiblere Formen der Vermögensbildung befriedigen.

- Das Ziel einer ausgewogenen Sozialstruktur in den verschiedenen Teilräumen der Gesellschaft hat die innerhalb der Bevölkerung bestehenden Unterschiede in der sozialen Toleranzgrenze nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region, aber auch nach dem jeweils vorherrschenden Gebäudetyp zu berücksichtigen.

- Eine ausgeglichene Altersstruktur in den einzelnen Teilräumen der Gesellschaft, die in etwa dem natürlichen Altersaufbau entsprechen sollte, ist angesichts der noch vorhandenen starken gegenseitigen Abhängigkeit zwischen den Generationen und ihres ausgeprägten Wunsches nach räumlicher Nähe anzustreben.

- Die Ausstattung der Wohnumwelt mit Gütern, öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist den Wünschen und Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechend zu gestalten. Dieses Ziel verlangt in ländlichen Räumen eine stärkere Berücksichtigung der wachsenden Bildungs-, Freizeit- und Konsumansprüche der Bevölkerung durch ein entsprechend differenziertes Güter- und Dienstleistungsangebot in der unmittelbaren Wohnumwelt, in städtischen Räumen dagegen die Milderung oder Beseitigung der negativen Folgen einer allzu starken Funktionsentmischung vor allem in dezentral gelegenen Wohnvierteln.

c) Erhöhung der Zufriedenheit mit den Grün- und Erholungsflächen

(1) Zum Begriff der Freizeit

Die Zufriedenheit mit dem Angebot an Grün- und Erholungsflächen als eines wichtigen Teilbereiches des Freizeitangebots ist abhängig von dessen quantitativer und qualitativer Ausstattung und Erreichbarkeit einerseits und den Freizeitbedürfnissen der Bevölkerung sowie den alternativen Möglichkeiten ihrer Befriedigung andererseits. Unter Grün- und Erholungsflächen sollen dabei alle unbebauten, meist von Pflanzen bedeckten Flächen verstanden werden.180) Wichtige Formen des Grüns sind in Ballungsräumen städtische Grünanlagen (einschließlich Friedhöfe und Sportplätze) und private Gärten, in ländlichen Gebieten Gärten und die wohnnahe Landschaft.

Der Begriff der Freizeit ist ein Gegen- oder Komplementärbegriff zum Begriff der Arbeit. Er bezieht sich auf ein Phänomen, welches im Zuge der Industrialisierung der Arbeitswelt durch die Polarisierung der Funktionen Arbeiten und Wohnen entstanden ist. Er ist daher auch heute noch vor allem für industrielle Arbeitsformen, weniger für vorindustrielle, wie z.B. die Tätigkeit in der Landwirtschaft, kennzeichnend.181) Bei den letzteren verläuft die Abgrenzung zwischen den Funktionen weniger scharf, wenngleich es Anzeichen dafür gibt, daß auch in diesen Bereichen die Entwicklung in Richtung auf eine Annäherung an industrielle Arbeits- und Lebensbedingungen erfolgt. Der Begriff der Freizeit meint zunächst die berufsfreie im Unterschied zur durch rationale Organisation determinierten Zeit. Sie läßt sich wiederum aufteilen in die reproduktive Freizeit - d.h. die Zeit, die für die Erneuerung der Kräfte und lebensnotwendige Funktionen (wie Essen, Schlafen) aufgewendet werden muß - und in die verhaltensbeliebige Zeit als die eigentliche oder effektive Freizeit.182)

Der Tatbestand, daß die Freizeit aus der Sicht des einzelnen weitgehend als frei und verhaltensbeliebig empfunden wird, schließt nicht aus, daß sie ihrerseits neuartigen raffinierten psychologischen Zwängen, z.B. Konsumzwängen unterworfen ist.183) Habermas kommt in seinen Überlegungen zum Verhältnis von Freizeit und der industriellen Form der Arbeit, die er durch die Merkmale Fremdbestimmung, Abstraktheit und Unverhältnismäßigkeit des Leistungsanspruchs charakterisiert, zu dem Ergebnis, daß sowohl dem Umfang als auch dem Inhalt nach das Verhalten in der Freizeit (d.h. der verhaltensbeliebigen Zeit) weitgehend von den Erfordernissen der Berufssphäre her bestimmt ist. Neben der reproduktiven Funktion unterscheidet Habermas die kompensatorische und die suspendierende Funktion, die die Freizeit für die Berufssphäre zu erfüllen hat.184) Die kompensatorische Funktion der Freizeit liegt dabei in der psychischen Wiedergutmachung der nervösen Arbeitsfolgen. Die Versagung aus der Berufsarbeit wird akzeptiert, lediglich wird ein Ausgleich im Sinne des Abschaltens und der Zerstreuung z.B. durch Kulturkonsum oder durch Rückzug in den kleinfamiliären Gruppenegoismus angestrebt. Die suspendierende Funktion der Freizeit liegt demgegenüber in dem Versuch, außerhalb der eigentlichen Berufsarbeit Sinn und Erfüllung zu finden, die die fremdbestimmte, abstrakte und nervlich beanspruchende Berufsarbeit selbst versagt, z.B. durch Hobbies wie Basteleien oder durch Fortsetzung der Berufsarbeit nach Dienstschluß in eigener Regie. Da diese

nach der eigentlichen Berufsarbeit durchgeführten Aktivitäten in der Regel der gesellschaftlichen Notwendigkeit entbehren, deutet Habermas auch sie als Fehlleistung, als bloße psychische Reaktion auf die Versagungen der Berufswelt. Abgesehen davon, daß diese negative Einschätzung des Freizeitverhaltens problematisch ist, läßt sich auch die Frage, in welchem Umfang die drei genannten Komponenten das beobachtbare Freizeitverhalten bestimmen, nicht global beantworten, einmal weil hierzu keine umfassenden empirischen Untersuchungen vorliegen 185), zum anderen, weil die Bedeutung der Aspekte je nach Teilraum und Berufsgruppe verschieden ist. Lediglich läßt sich mit zunehmender Arbeitszeitverkürzung eine Verschiebung von der reproduktiven zu den suspendierenden und kompensatorischen Freizeitfunktionen feststellen. Immerhin hält auch Habermas eine Emanzipation der Freizeit von der Berufssphäre, die zur Entwicklung neuartiger Formen der Freizeitgestaltung führen würde, bei erheblicher Steigerung des Freizeitspielraums für möglich.

Im folgenden soll geprüft werden, welche objektiven Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung die in Ballungsgebieten und ländlichen Gebieten vorzufindenden Frei- und Grünflächen bieten bzw. in welchem Umfang sie die sich wandelnden Freizeitbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen vermögen.

α. Das Problem der räumlichen Zuordnung von Grünflächen und Wohnungen

Wegen des geringen zeitlichen Spielraums, der für die Mehrheit der Bevölkerung nach der Arbeit zur freien Verfügung verbleibt, erweist sich die Nähe zur Wohnung als ein wichtiger Faktor für die Nutzung öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen. Gleichmann stellte in einer in Hannover durchgeführten Repräsentativerhebung fest, daß die Häufigkeit des Besuchs städtischer Grünanlagen mit zunehmender Entfernung sinkt. Nach Gleichmann ist die kritische Schwelle für die städtische Bevölkerung etwa bei einer Entfernung von 10 bis 15 Minuten Gehweg erreicht. Bei einer Entfernung von mehr als 15 Minuten Fußweg besuchten nur noch 10 % der Bevölkerung städtische Grünanlagen regelmäßig (im Durchschnitt 40 %), 54 % der Bevölkerung dagegen nie (Durchschnitt 30 %).186) Eine Ausnahme in diesem Punkt bilden Familien mit kleinen Kindern, für die bereits Gehwege von 10 bis 15 Minuten beschwerlich sind und einige Berufsgruppen, wie z.B. die Selbständigen, die durch ihre Tätigkeit zeitlich stark in Anspruch genommen sind und für die die kritische Grenze daher ebenfalls niedriger anzusetzen ist.

Empirische Erhebungen über die Versorgung der Bevölkerung in Ballungsgebieten mit Grünflächen deuten darauf hin, daß die von Gleichmann ermittelte kritische Schwelle häufig überschritten wird. Dies konnte zumindest für die Großstädte Berlin und Hannover sowie die Mittelstadt Arnheim nachgewiesen werden.187) Gemessen an der kritischen Zeitgrenze von 15 Minuten waren in Hannover z.B. 40 % der Bevölkerung als unterversorgt mit Grünflächen anzusehen.

Gleichmann stellte einen Zusammenhang zwischen Wohndichte, Wohnqualität (gemessen an der sanitären Ausstattung und dem Vorhandensein eines Balkons) einerseits und der Lage zu öffentlichen Parkanlagen andererseits fest. In den am dichtesten besiedelten Wohngebieten war die Lage zu den städtischen Grünanlagen besonders ungünstig, Wohnungen mit geringer Wohnqualität (kein Bad,

kein Balkon), die häufig von den unteren Einkommensschichten bewohnt werden, waren durchschnittlich weiter von den städtischen Grünanlagen entfernt.188)

Die Nähe zur Wohnung spielt für das Freizeitverhalten der städtischen Bevölkerung am Wochenende eine untergeordnete Rolle. So beträgt z.B. nach den Ergebnissen einer empirischen Erhebung die zeitliche Entfernung bis zum Erholungsort für die Mehrzahl der Hamburger Wochenendfahrer (etwa 56 % der Hamburger nehmen am Wochenendverkehr teil)189) zwischen 30 Minuten und zwei Stunden. Drei Viertel der Wochenendfahrer sind sogar bereit, unter Umständen noch weitere Entfernungen als bisher auf sich zu nehmen. 190) Lediglich die älteren Menschen und die unteren Berufs- und Einkommensschichten (Arbeiter) bevorzugen die Erholungsgebiete in Stadtnähe. Während sich die vergleichsweise größere Distanzempfindlichkeit der älteren Menschen aus ihrer eingeschränkten körperlichen Beweglichkeit erklärt, dürfte bei den unteren Einkommens- und Berufsschichten neben anderen Gründen auch die Tatsache eine Rolle spielen, daß sie stärker auf die im Vergleich zum privaten Pkw unbequemeren öffentlichen Verkehrsmittel (ungünstige Fahrpläne, geringe verkehrliche Erschließung der weiter entfernt liegenden Erholungsgebiete usw.) angewiesen sind.

β. Arten von Grün- und Erholungsflächen in den Teilräumen

Obwohl städtische Parkanlagen die wichtigste Form des städtischen Grüns darstellen, zumal sie (abgesehen von dem Aspekt der räumlichen Entfernung) etwa im Gegensatz zu privaten Gärten allen Bevölkerungsschichten gleichermaßen zugänglich sind, werden sie von der Bevölkerung nur in geringem Umfang genutzt. In der in Hannover durchgeführten Repräsentativerhebung nutzten lediglich 40 % der Bevölkerung öffentliche Parkanlagen regelmäßig, 30 % selten und 30 % nie.191) Andere empirische Erhebungen bestätigen diese Beobachtung über die relativ geringe Nutzung städtischer Grünanlagen selbst für die in Parknähe lebende Bevölkerung.192) Diese Ergebnisse können aber nicht dahingehend interpretiert werden, daß in der Bevölkerung keine Grünwünsche vorhanden sind. Der auch in Ballungsräumen stark ausgeprägte, wenngleich nicht realisierbare Wunsch nach einem privaten Garten - in der oben zitierten Erhebung wünschten mehr als 50 % der in Hannover lebenden Familien einen solchen 193) -, das zu beobachtende starke Verlangen nach Fahrten ins "Grüne" - je nach Region fahren zwischen 25 und 50 % der in Ballungsräumen lebenden Bevölkerung am Wochenende in die Erholungsgebiete des Umlandes 194) - sowie der ausgeprägte Wunsch nach einer Wohnung "im Grünen" widersprechen dieser Vermutung. Es ist daher zu prüfen, aus welchen Motiven private Gärten und stadtnahe Erholungsgebiete von der Bevölkerung genutzt bzw. städtischen Grünanlagen gegenüber bevorzugt werden.

Nach Gleichmann sind es vor allem zwei Funktionen, die der private Garten für die städtische Bevölkerung zu erfüllen hat. Der private Garten wird als räumliche Ergänzung zur Wohnung im Freien erlebt. Er erfüllt zum Teil ähnliche Funktionen wie die Wohnung selbst, d.h. er befriedigt den Wunsch nach einer geeigneten Behausung, nach Geborgenheit, nach Raum zur Befriedigung bestimmter Grundbedürfnisse (Essen, Ausruhen usw.)195). Die Tatsache, daß ein erheblicher Anteil der in Ballungsgebieten lebenden Bevölkerung über keinen privaten Freiraum in Form eines Gartens oder eines Balkons, der zumindest teilweise die Wohnfunktionen des Gartens mitübernehmen könnte, verfügt,196) kann als

Hinweis auf die häufig unbefriedigende Wohnsituation in Ballungsgebieten angesehen werden. Die zweite Funktion des Gartens für die Großstadtbevölkerung, in der wiederum die enge Verflechtung von Arbeit, Kommunikationsanforderungen der sozialen Umwelt einerseits und den Freizeitbedürfnissen der Bevölkerung andererseits zum Ausdruck kommt, liegt in der Entlastung und im Ausgleich zur beruflichen und sozialen Überforderung. Diese Funktion kann der Garten sowohl dadurch erfüllen, daß er die Möglichkeit zur Entspannung durch Nichtstun (überwiegend regenerative Funktion) als auch die zur Ausgleichsarbeit in Form von Gartenarbeit (überwiegend suspendierende Funktion) bietet. Darüber hinaus ermöglicht der private Garten die Absicherung gegen ein Zuviel an gesellschaftlichen Kontakten, vor allem die Distanz zum Nachbarn und zur Erholung "voneinander".

Seine herkömmlichen Funktionen, insbesondere seine ökonomische Funktion (Eigenproduktion), hat der private Garten für die Stadtbevölkerung bereits weitgehend verloren. Auch als Kinderspielplatz wird der Privatgarten in der Stadt nur selten genutzt. Einerseits greift bereits die Welt des schulpflichtigen Kindes über den Garten als Lebensraum hinaus, andererseits werden öffentliche Einrichtungen der Kinderbetreuung gegenüber dem Garten als Spielplatz von der städtischen Bevölkerung vorgezogen. 197)

Gegenüber städtischen Grünflächen wird lediglich der Arbeitsaufwand, der mit der Nutzung und Pflege eines privaten Gartens verbunden ist (insbesondere für die Hausfrau) und die Einschränkung der Mobilität in der Freizeit, vor allem am Wochenende, als nachteilig empfunden.

Da Nutzung und Besitz eines privaten Gartens u.a. auch ein finanzielles Problem darstellt, sind es in Ballungsgebieten in erster Linie die höheren Einkommensschichten, die ihre Grünwünsche im privaten Garten befriedigen können.198) Vor allem ist jedoch der Anteil der Familien mit kleinen Kindern (unter 6 Jahren), bedingt durch die angespannte finanzielle Lage in dieser Phase des Haushalts, unter den Gartenbesitzern gering.199) Dem wachsenden Verlangen der städtischen Bevölkerung nach Fahrten in die außerhalb der Städte gelegenen Erholungsgebiete liegen zum Teil ähnliche Motive zugrunde wie dem Wunsch nach einem privaten Garten. Auch hier spielt das Bedürfnis nach Entlastung und nach sozialverpflichtungslosem Tun, weniger die Suche nach der individuellen innerlichen Beziehung zu den Elementen der Natur eine Rolle.200) Dies kommt nach den Beobachtungen einer holländischen Planergruppe darin zum Ausdruck, daß Besuchergruppen der Erholungsgebiete in ihrem Verhalten sorgsam bemüht sind, jeweils eigene Bezirke für sich abzuteilen, in denen sie sich für mehr oder weniger kurze Zeit "häuslich" einrichten, bei gleichzeitigem Versuch, sich gegenüber Fremden, potentiellen Nachbarn, räumlich abzuschirmen.201) Neben dem Wunsch nach privatem Aufenthalt im Freien, nach Abgeschiedenheit, ist für das Erholungsverhalten der städtischen Bevölkerung am Wochenende noch ein anderes, teilweise entgegengesetztes Motiv von Bedeutung: der Wunsch nach ständiger Abwechslung und Zerstreuung sowie nach unverbindlichen Kommunikationschancen 202) (überwiegend kompensatorische Funktion der Freizeit). Die Landschaft wird "als (austauschbare) Kulisse für die momentan bevorzugte Freizeitbeschäftigung empfunden."203) Hierfür spricht u.a. die Beobachtung, wonach die Attraktivität der Erholungsgebiete für die Stadtbevölkerung in erheblichem Umfang von dem jeweils vorhandenen

Freizeitangebot, z.B. dem Vorhandensein von Ausflugslokalen, Cafés, den Möglichkeiten der aktiven Freizeitgestaltung wie Sport, abhängig ist und Landschaften, die lediglich die Möglichkeit des Wanderns und Spazierengehens bieten, nur wenig besucht werden.204)

Nach Lenz-Romeiss handelt es sich bei dem Bedürfnis nach flüchtigen Kommunikationschancen und unverbindlicher Zerstreuung, nach Sehen und Gesehenwerden, das die städtische Bevölkerung z. B. am Badeufer, in Kaffeegärten, auf Minigolfplätzen der Erholungsgebiete zu befriedigen sucht, um ein aus der City heraus verlagertes oder vielmehr verdrängtes Bedürfnis nach Urbanität und städtischer "Freizeitöffentlichkeit".205) Die zukünftige Entwicklung dieses Aspektes des Erholungs- und Freizeitverhaltens der städtischen Bevölkerung am Wochenende ist daher auch in Abhängigkeit von der jeweiligen Attraktivität der City und ihrem Freizeitangebot zu sehen.

Eine Aufgliederung der Besuchergruppen der Erholungsgebiete im Umland größerer Städte nach bestimmten sozialen Merkmalen ergibt, daß die unteren Sozialschichten, vor allem Arbeiter, in geringerem Umfang am Wochenenderholungsverkehr beteiligt sind. 206) Hierbei scheint neben dem Problem der Erreichbarkeit der Erholungsgebiete (untere Einkommensschichten verfügen seltener über einen privaten Pkw) und finanziellen Gründen, vor allem die von Knebel festgestellte soziale Distanz der Arbeiterschicht zu touristischer Aktivität eine Rolle zu spielen, deren wesentliches Element die touristische Verhaltensunsicherheit ist.

Die für Großstädte typischen Parkanlagen, die sich als nach den Regeln der Gartenkunst mit Hilfe von Bäumen, Sträuchern und Rasenflächen gestaltete Grünanlagen definieren lassen und durch Fußwege erschlossen sind 207), können nur in begrenztem Umfang die spezifischen Grünansprüche der städtischen Bevölkerung befriedigen. Wegen des verpflichtenden Charakters, den "das sich in der Öffentlichkeit gepflegter Parkanlagen Zeigen"208) hat (korrekte Kleidung, repräsentatives Verhalten), erlauben städtische Grünanlagen keine private Abgeschiedenheit und Geborgenheit sowie sozialverpflichtungsloses Tun. Aber auch das Verlangen der städtischen Bevölkerung nach Zerstreuung, Abwechslung und flüchtigen Kommunikationschancen können die meist monofunktional angelegten und gestalteten städtischen Grünflächen nicht erfüllen. Sie bieten kaum Möglichkeiten zu anregenden Aktivitäten, d.h. sie eignen sich nur zum Ausruhen und zum Spazierengehen und werden daher relativ selten besucht.209)

Aus den genannten Gründen werden städtische Grünanlagen in ihrer derzeitigen gepflegten monofunktionalen Gestalt von der städtischen erwerbstätigen Bevölkerung weder als echte Alternative zum privaten Garten, noch zu den stadtnahen, touristisch erschlossenen Erholungsgebieten erlebt. Folglich werden sie von ihr, mit Ausnahme der höheren Bildungs- und Berufsschichten (z.B. höhere Beamte, Akademiker), die mit städtischen Grünanlagen teilweise ästhetische Werte assoziieren 210) und sie von daher häufiger besuchen, vergleichsweise weniger als von älteren Menschen und von Jugendlichen genutzt. Älteren Menschen bietet auch der herkömmliche Park Möglichkeiten der Entspannung und Ruhe, Jugendliche finden in ihm (wenngleich begrenzt) Spielmöglichkeiten.211)

Mit zunehmender Wohlstandssteigerung, Motorisierung und Arbeitszeitverkürzung, die es dem Großstadtbewohner erlauben, am Wochenende in die Naherholungsgebiete zu fahren, wird ein weiterer Rückgang in der Nutzung städtischer Parks prognostiziert.212) In der gleichen Richtung wirken auch steigende Wohnansprüche der Bevölkerung, die sich aus den verschiedensten Gründen (Bodenknappheit, ungünstige Wohnbedingungen in der Stadt durch Lärm- und Schmutzentwicklung, Mangel an Grünflächen usw.) nicht mehr in der Stadt selbst, sondern nur noch am Rande der Ballungsgebiete befriedigen lassen und eine zum Teil selektive Abwanderung der Wohnbevölkerung aus den Ballungskernen ins grüne Umland bewirken. Lediglich für ältere Menschen und Jugendliche, die wegen ihrer eingeschränkten räumlichen Mobilität stärker auf wohnungsnahe Grünanlagen angewiesen sind, werden die herkömmlichen Parkanlagen weiterhin wichtige Funktionen erfüllen.

Für die in ländlichen Gebieten lebende Bevölkerung wird mit zunehmender Angleichung der Arbeitsinhalte in Stadt und Land (Rückgang der in der Landwirtschaft Beschäftigten, Technisierung und Rationalisierung vorindustrieller Arbeitsformen) und der zum Teil damit verbundenen Angleichung der Freizeitbedürfnisse angenommen, daß sie die wohnungsnahe, touristisch nicht erschlossene Landschaft in steigendem Umfang als reizarm und unattraktiv erlebt und auch bei ihr der Wunsch nach einer vielseitigen Ansprüchen gerecht werdenden Freizeitlandschaft wächst.213)

Damit würde sich auch für ländliche Gebiete das Problem der touristischen Erschließung von Erholungsgebieten stellen. Wieweit der Prozeß der Angleichung der Grünbedürfnisse der ländlichen und städtischen Bevölkerung bereits vorangeschritten ist, kann mangels empirischer Ergebnisse an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Es kann jedoch vermutet werden, daß insgesamt gesehen der Wunsch nach einer reizstarken Umwelt bei der ländlichen Bevölkerung weniger ausgeprägt ist, als bei der städtischen. Dies erklärt sich einmal daraus, daß der zur Verfügung stehende Freizeitspielraum zumindest für die in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen geringer ist 214), so daß hier die Freizeit noch stärker der Reproduktion der Arbeitskraft dient. Aber auch das Merkmal der nervlichen Belastung durch einseitige Tätigkeit als Bestimmungsfaktor der Bedürfnisse nach ständiger Abwechslung und Zerstreuung trifft auf einige Berufsgruppen, die typisch für den ländlichen Raum sind (Selbständige in Forst- und Landwirtschaft, Handwerk und Einzelhandel), in geringerem Umfang zu. Die Erkenntnis, daß persönliche Kommunikationsformen (z.B. innerhalb der Nachbarschaft, im Ort) von der ländlichen Bevölkerung vergleichsweise höher eingeschätzt werden, spricht ebenfalls dafür, daß die flüchtigen Kommunikationschancen, die die Freizeitlandschaft bietet, stärker von ihr abgelehnt werden.215)

Angesichts der für Großstädte aufgezeigten Entwicklungstendenzen - Rückgang in der Nutzung städtischer Parkanlagen als Folge veränderter Freizeitansprüche - und angesichts des Tatbestandes, daß eine Verwirklichung des Wunsches nach privaten Gärten in Ballungsgebieten wegen der dort herrschenden Bodenknappheit nicht zu verwirklichen ist, stellt sich für die zukünftige Grünflächenplanung in der Großstadt als Teilbereich der Regionalpolitik in Ballungsgebieten das Problem, neue Formen der Grün- und Freiflächengestaltung zu entwickeln, die den veränderten Freizeitansprüchen der Bevölkerung besser gerecht werden als die herkömmlichen. Aber auch für die Bevölkerung im ländlichen Raum

wird es künftig stärker darauf ankommen, attraktive und abwechslungsreiche Erholungs- und Freizeitzentren zu schaffen, die einer selektiven Abwanderung aus dem ländlichen Raum entgegenwirken. Für die Versorgung der Bevölkerung mit Grün- und Erholungsflächen in den Teilräumen unter der Zielsetzung Befriedigung sich wandelnder Grün- und Freizeitbedürfnisse lassen sich zusammenfassend folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- Verbesserung der quantitativen Versorgung der städtischen Bevölkerung mit Grünflächen, insbesondere in den dicht besiedelten Wohnvierteln. Dabei sind die ermittelten 10 bis 15 Minuten als Obergrenze des zumutbaren Zeitaufwandes anzusetzen.

- Erhöhung der Attraktivität der städtischen Parkanlagen. Dies setzt voraus, daß neben den traditionellen Parks, die mehr der Ruhe und Besinnung dienen, Parks im Sinne von Freizeitlandschaften angelegt werden, die jeweils mehreren Zwecken dienen und damit den Bedürfnissen der städtischen Bevölkerung nach Freizeitaktivitäten und Zerstreuung in der Öffentlichkeit entgegenkommen.

- Verbesserung der Versorgung der einzelnen Familien mit privaten Freiräumen (z.B. in Form von Loggien, Balkons oder Gärten), vor allem in den dicht besiedelten Wohnvierteln, in die man sich nach Wunsch zurückziehen und in denen man sich gegenüber der sozialen Umwelt separieren kann.

- Soweit sich die Grünbedürfnisse der Bevölkerung, etwa nach sozialverpflichtungslosem Tun oder nach Zerstreuung im Grünen, nicht in der Stadt selbst befriedigen lassen, ist eine Verbesserung im Zugang zu den stadtnahen Erholungsgebieten anzustreben. Eine bessere Erschließung der stadtnahen Erholungsgebiete durch den öffentlichen Personennahverkehr käme dabei vor allem den unteren Einkommensschichten zugute, die zum Teil auch deshalb auf den Besuch von Erholungsräumen verzichten, weil sie nicht über einen privaten Pkw verfügen.

- Speziell für die Bevölkerung im ländlichen Raum, die rein quantitativ (durch private Gärten und die wohnungsnahe Landschaft) ausreichend mit Grün versorgt ist, wird es primär darauf ankommen, bequem erreichbare Freizeitzentren zu schaffen, die das auch hier zu beobachtende wachsende Verlangen nach Abwechslung und Unterhaltungsmöglichkeiten zu befriedigen vermögen.216)

Zwischen dem Ziel Anpassung der Grünformen an sich wandelnde Bedürfnisse der Bevölkerung und dem Ziel Chancengleichheit im Sinne gleicher oder gleichwertiger Möglichkeiten im Zugang zu den verschiedenen Grünformen für alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig vom jeweiligen Teilraum, sind Zielkonflikte denkbar. Das Ziel Chancengleichheit ist angesichts der zum Teil unterschiedlichen Bedürfnisse (z.B. zwischen Stadt- und Landbewohnern) und der zum Teil unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten (z.B. zwischen den verschiedenen Einkommensschichten) allein durch räumliche Maßnahmen nicht erreichbar, sondern verlangt darüber hinausgehende gesellschaftspolitische Bemühungen. Das Ziel Befriedigung der Grünbedürfnisse der Bevölkerung kann aber auch in Konflikt zu ökonomischen Zielen treten, und zwar dann, wenn es im Widerspruch zu den Flächenansprüchen von Wirtschaft und Verkehr steht.

d) Erhöhung der Arbeitszufriedenheit

(1) Merkmale der industriellen Arbeitswelt

Mit der Verlagerung der Produktion aus dem Haus vollzieht sich die räumliche und zeitliche Trennung der Funktionen Wohnen und Arbeiten, wodurch sich die Arbeit zu einem relativ eigenständigen Lebensbereich entwickelt. Damit verbunden ist eine Änderung der Besitzverhältnisse an den Produktionsmitteln. War die Bevölkerung in der Agrargesellschaft überwiegend noch Eigentümer an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln, so geht sie in der hoch industrialisierten Gesellschaft in der Mehrzahl ein abhängiges Arbeitsverhältnis gegen Entgelt ein. Von der vorindustriellen Produktionsweise unterscheidet sich die industrielle einmal durch den Einsatz von Maschinen, denen die zuvor aufgeteilten Arbeitsprozesse übertragen werden, zum anderen durch die rationelle Organisation der Arbeit, die die Arbeit in ihrem zeitlichen und inhaltlichen Ablauf weitgehend festlegt, wodurch eine erhebliche Steigerung der Arbeitsproduktivität erreicht wird. Die Möglichkeiten der Befriedigung, die die Arbeitsvollzüge in Industrie und Dienstleistungssektor gegenüber den vorindustriellen Arbeitsformen in Land- und Forstwirtschaft sowie im Handwerk bieten - abgesehen von einer wachsenden Reihe materieller Vorteile (steigende Realeinkommen, entsprechend höhere Konsumchancen, geregelte Arbeitszeit) - lassen sich mit Hilfe allgemeiner Kategorien nur schwer beschreiben. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, daß die überwiegend repetitiven Arbeitsvollzüge in der mechanisierten Phase der Industrialisierung weniger Möglichkeiten der Befriedigung boten als die zwar körperlich schwere, aber wegen ihrer Selbständigkeit dennoch befriedigende Tätigkeit in der Landwirtschaft. Mit zunehmender Differenzierung der Qualifikationsstruktur in den Wirtschaftsbereichen Industrie und Dienstleistungen, dem Rückgang bloß elementarer Fertigkeiten im Zuge des technischen Fortschritts, den gegenüber der ersten Phase vermehrten, wenngleich immer noch beschränkten Möglichkeiten zur selbständigen Disposition, sind auch in der Industrie und im Dienstleistungssektor die Möglichkeiten der Befriedigung aus der Arbeit gestiegen. Wenn die Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Arbeit in der hoch industrialisierten Gesellschaft zutreffen, ist langfristig mit einer Polarisation der Arbeitsfunktionen in der automatisierten Produktion, aber auch im Dienstleistungssektor zu rechnen, wonach einer Minderheit hochqualifizierter Tätigkeiten eine relativ große Gruppe angelernter Tätigkeiten gegenüberstände.217) Damit würden langfristig für einen hohen Anteil der arbeitenden Bevölkerung die objektiven Möglichkeiten der Befriedigung an der Arbeit sinken. Die spezifischen Versagungen, die zahlreiche Tätigkeiten in der Industrie und zum Teil auch im Dienstleistungssektor bereiten, lassen sich nach Habermas mit Hilfe der Kategorien Unverhältnismäßigkeit des Leistungsanspruchs, Abstraktheit und Fremdbestimmung charakterisieren.218) Unverhältnismäßigkeit des Leistungsanspruches meint dabei das Mißverhältnis zwischen dem Aufwand an konkreter Bewegung einerseits, der abstrakten Anspannung andererseits, die z.B. die Tätigkeit an halbselbständigen Maschinen kennzeichnet. Die Fremdbestimmung der Arbeit kommt darin zum Ausdruck, daß die zu verrichtende Tätigkeit in ihrem Ablauf durch Arbeitsverfahren und Organisation nach Inhalt und zum Teil nach Zeitablauf bestimmt ist. Die spezifische Abstraktheit, z.B. bei der Bedienung der Maschinenanlagen, meint die Distanz zu den technischen Arbeitsvollzügen, die im Bereich der Industrie erst auf der Ebene der Reparaturtätigkeit an komplizierten Maschinenanlagen aufgehoben ist.

Die oben beschriebenen Merkmale der Arbeitswelt in der hoch industrialisierten Gesellschaft kennzeichnen jedoch nicht nur die Arbeitssituation in Industrie- und Dienstleistungssektor. Auch die vorindustriellen Arbeitsformen sind von der allgemeinen Industrialisierung der Arbeitswelt nicht unberührt geblieben. Sie nähern sich durch Technisierung, das Eindringen rationeller Arbeitsmethoden und die Abhängigkeit vom anonymen Markt allmählich in ihren Arbeitsinhalten denen von Industrie- und Dienstleistungssektor an.

Die Reaktion der Bevölkerung auf verschiedene objektive Möglichkeiten der Befriedigung und Versagung, die die vorindustriellen und industriellen Formen der Arbeit bieten, sollen im folgenden in Abhängigkeit von den Wünschen und Erwartungen, die an den Arbeitsplatz gestellt werden, betrachtet werden. Diese werden ihrerseits durch die soziale und wirtschaftliche Lage der in den Teilräumen lebenden Menschen determiniert.

(2) Determinanten der Arbeitszufriedenheit

α. Die Entfernung zwischen Arbeitsstätte und Wohnstätte

Klages kommt aufgrund eigener Erhebungen und durch Auswertung der in der Literatur vorhandenen empirischen Materialien zu dem Ergebnis, daß der kritische Schwellenwert für die zumutbare Entfernung zwischen Arbeitsplatz und Wohnstätte - relativ unabhängig von der Art der benutzten Verkehrsmittel - derzeit bei einer zeitlichen Entfernung von etwa 30 Minuten liegt. Danach nimmt die Unzufriedenheit spürbar zu.219) Aus diesem Ergebnis zieht Klages für die Stadtplanung die Schlußfolgerung, daß sich "auf der Basis der relativ großen Elastizität der individuellen Bedürfnisse (bezüglich der Entfernung zum Arbeitsplatz, d. Verf.) für die Städtebauer und Verkehrsplaner ein bedeutender Spielraum in Richtung auf die Verwirklichung vielgestaltiger und breiträumiger Ordnungsentwürfe"220) eröffnen.

Eine Ausnahme bezüglich des ermittelten kritischen Schwellenwertes für die Entfernung zum Arbeitsplatz bilden nach Klages die weiblichen Arbeitskräfte, die gering qualifizierten Arbeitskräfte und die außerhalb der Großstädte in Mittel- und Kleinstädten lebende Bevölkerung. Für sie ist die kritische Grenze jeweils niedriger anzusetzen.221) Dieses Ergebnis wird von Zapf für die Gruppe der verheirateten Frauen bestätigt. In ihrer Untersuchung über Einstellungen und Verhaltensweisen von Ehefrauen, die am Stadtrand leben, stellte sie fest, daß jede zweite arbeitswillige, zum Zeitpunkt der Befragung jedoch nicht erwerbstätige Ehefrau, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bei einer Wegstrecke von mehr als 15 Minuten als unzumutbar ablehnte.222) Bei diesem Ergebnis ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß verheiratete Frauen bei gleicher Wegzeit in der Regel kürzere Entfernungen zurücklegen, da sie stärker auf die langsameren öffentlichen Verkehrsmittel angewiesen sind und seltener über einen privaten Pkw verfügen. Anders als bei den männlichen Arbeitskräften führen jedoch allzu große Entfernungen zum Arbeitsplatz, wie sie z.B. für die am Stadtrand gelegenen Wohnviertel typisch sind, bei Frauen zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit überhaupt und damit zur Entstehung der sogenannten "latenten Frauenarbeitslosigkeit". An der festgestellten geringeren Bereitschaft verheirateter Frauen, größere Entfernungen zum Arbeitsplatz auf sich zu nehmen, dürfte sich bei dem Beharrungsvermögen der derzeitigen Rollenverteilung in der Familie zukünftig wenig ändern.

Die größere Bereitschaft höher qualifizierter Arbeitskräfte, längere Arbeitswege auf sich zu nehmen, erklärt sich nach Klages aus dem unterschiedlichen "Sensibilisierungsniveau" und aus der unterschiedlichen Stufe des "Wählerischseins" zwischen höher und niedriger qualifizierten Arbeitskräften (z.B. zwischen Facharbeitern und ungelernten Arbeitskräften oder zwischen höheren Angestellten und Facharbeitern usw.) gegenüber den Eigenschaften, Möglichkeiten und Chancen des Arbeitsplatzes, so daß für sie die subjektive Bedeutung des Faktors Arbeitsweg neben anderen Faktoren des Arbeitsplatzes sinkt.223) Die geringere Bereitschaft weniger qualifizierter Arbeitskräfte, größere Entfernungen auf sich zu nehmen, ließe sich aber auch daraus erklären, daß die objektiven Möglichkeiten der Befriedigung aus der Arbeit erheblich geringer für sie sind und auch durch Betriebswechsel an einen weiter entfernten Ort nur geringfügig verbessert werden könnten. Dadurch wächst der subjektive Wert der Freizeit, die man durch weite Entfernungen zum Arbeitsplatz nur ungern eingeschränkt sieht. Für ungelernte Arbeitskräfte mag darüber hinaus eine Rolle spielen, daß sie seltener über einen privaten Pkw verfügen, so daß gleiche zeitliche Entfernungen für sie beschwerlicher und unbequemer sind. Soweit die Bereitschaft, längere Arbeitswege auf sich zu nehmen, tatsächlich in erster Linie von der beruflichen Qualifikation abhängt, ist für die Zukunft mit steigendem Ausbildungsniveau der Bevölkerung auch mit einer weiteren Verminderung der Distanzempfindlichkeit zu rechnen.

Mögliche Ursachen für die ebenfalls vermutete größere Distanzempfindlichkeit der ländlichen Bevölkerung 224) sind neben dem durchschnittlich niedrigeren Ausbildungs- und Qualifikationsniveau die geringere subjektive Bedeutung die beruflichem Aufstieg und Konsumchancen gegenüber anderen Faktoren, wie z.B. der Bindung an die Heimatgemeinde, an den ländlichen Lebensstil sowie die Möglichkeit nebenberuflich Acker- oder Gartenbau zu betreiben, derzeit noch beigemessen werden, worauf später noch eingegangen wird.

Empirische Erhebungen über die für Großstädte typischen räumlich-zeitlichen Entfernungen zwischen Arbeitsstätte und Wohnstätte deuten darauf hin, daß der ermittelte Schwellenwert für die zumutbare Entfernung in den Großstädten häufig überschritten wird. Der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung ohne Einpendler, die für ihren Weg zum Arbeitsplatz einen Zeitraum von mehr als einer halben Stunde benötigen, betrug z.B. in

Frankfurt	25 %
Hamburg	37 %
Hannover	22 %
Hagen	17 % 225)

Die durchschnittliche räumliche Entfernung betrug dabei für Hamburg 7, Frankfurt 5, Hannover 4 und Hagen 3 km. 226)

Die Ursachen für die wachsenden zeitlichen Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnstätte in den Großstädten liegen vor allem in der Verdrängung der Wohnbevölkerung aus den Stadtkernen und zum Teil aus den citynahen Stadtteilen bei gleichzeitiger Konzentration von Arbeitsplätzen in den Stadtkernen sowie in der Verschlechterung der Verkehrssituation.

Aus der Diskrepanz zwischen den Wünschen der städtischen Bevölkerung nach zumutbaren zeitlichen Entfernungen zum Arbeitsplatz und den tatsächlichen Entfernungen ergibt sich für die Regionalpolitik in Ballungsräumen die Notwendigkeit, eine Verringerung der Entfernungen zwischen Arbeitsplätzen und Wohnstätten anzustreben. Dabei sind zusätzlich Unterschiede in der Distanzempfindlichkeit nach dem Geschlecht, der sozialen Schichtung und der Region zu berücksichtigen. Eine Verkürzung der Arbeitswege wird in den Großstädten oftmals nur durch eine Verminderung der Betriebskonzentration in den Stadtkernen, eine Erhöhung der Attraktivität der citynahen Stadtteile als Wohnviertel sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse möglich sein.

Für ländliche Räume liegen bezüglich der durchschnittlichen Entfernungen zum Arbeitsplatz für die außerhalb der Landwirtschaft und des Handwerks tätigen Arbeitskräfte, bei denen Produktion und Familienleben ohnehin unter einem Dach stattfinden, keine direkt vergleichbaren Daten vor. Aber auch in den ländlichen Räumen wird der noch zumutbare Zeitaufwand häufig überschritten. In einer neueren empirischen Untersuchung zur räumlichen Mobilität der ländlichen Bevölkerung konnte z.B. nachgewiesen werden, daß der Anteil der Arbeitskräfte, die Entfernungen von mehr als 40 Minuten zum Arbeitsplatz akzeptierten, erheblich niedriger war als der Anteil derjenigen, die diese Entfernungen tatsächlich zurückzulegen hatten.227) Die Ursachen für die in ländlichen Räumen zu beobachtenden wachsenden Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnsitz liegen in den mit steigender beruflicher Qualifikation wachsenden Ansprüchen der ländlichen Bevölkerung an die Arbeit einerseits und den für Industrie und Dienstleistungssektor ungünstigen Standortbedingungen in ländlichen Räumen andererseits begründet. Die Arbeitswünsche der ländlichen Bevölkerung lassen sich langfristig nur durch eine gezielte Industrieansiedlungspolitik befriedigen, auf deren Problematik weiter unten noch verschiedentlich eingegangen wird.

β. Reaktionen auf industrielle und vorindustrielle Arbeitsformen

Die Struktur der Arbeitsplätze in den Städten unterscheidet sich von der in ländlichen Räumen durch den geringeren Anteil an Arbeitsplätzen der Sektoren Land- und Forstwirtschaft und einen entsprechend höheren der Sektoren Industrie und Dienstleistungen. Zwischen den Sektoren Industrie und Dienstleistungen ist insofern eine Verschiebung zu beobachten, als der Anteil der Arbeitsplätze des Industriesektors zugunsten des Dienstleistungssektors abnimmt. Die Zufriedenheit der städtischen Bevölkerung mit ihrem Arbeitsplatz wird, von schichten- und geschlechtsspezifischen Abweichungen abgesehen, in erster Linie durch die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die Höhe des Einkommens, die Art der ausgeübten Tätigkeiten sowie die Aufstiegsmöglichkeiten am Arbeitsplatz bestimmt.228) Diese Faktoren vermögen die u.a. mit dem Einkommen und der beruflichen Qualifikation wachsenden Bedürfnisse nach Erhöhung des Lebensstandards, nach Befriedigung aus der Arbeit sowie nach gesellschaftlichem Ansehen zu befriedigen. Dies umso mehr, als für den abhängigen Arbeitnehmer Einkommen und Leistung im Beruf zur wichtigsten Grundlage seiner wirtschaftlichen und sozialen Existenz geworden sind. Das breite Angebot an Arbeitsplätzen in der Großstadt mit seinen vergleichsweise günstigen Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten kommt den differenzierten Arbeitsplatzwünschen der großstädtischen Bevölkerung weitgehend entgegen. Für die Arbeitsmarktpolitik

in den Großstädten ergeben sich, abgesehen von dem oben behandelten Problem wachsender Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätte, aber auch insofern weniger Probleme, als die räumliche und berufliche Mobilität der großstädtischen Bevölkerung, d.h. ihre Bereitschaft gegebenenfalls um eines höheren Verdienstes oder günstiger Aufstiegsmöglichkeiten willen den Arbeitsplatz zu wechseln, vergleichsweise hoch ist. Die Feststellung, daß die im Zuge der Industrialisierung gewandelte Arbeitssituation neben einer Reihe von Befriedigungsmöglichkeiten auch typische Versagungen für den in abhängiger Stellung tätigen Menschen bereit hält, ist nicht als ein spezifisch regionalpolitisches, sondern als gesamtgesellschaftliches Problem anzusehen und muß daher in dieser Studie ausgeklammert werden. Die zukünftige Entwicklung der Arbeitsfunktionen, insbesondere die vermutete Polarisation in eine Minderheit von hoch und eine Mehrzahl von gering qualifizierten Tätigkeiten, wird regionalpolitisch erst dann wieder relevant, wenn nachgewiesen werden kann, daß der technische Fortschritt in den Ballungsräumen besonders rasch voranschreitet und durch den Rückgang an mittleren Positionen für einen Teil der Arbeitnehmer an Attraktivität einbüßt.

Derzeit bilden nur die räumlich weniger mobilen und distanzempfindlichen Bevölkerungsschichten, insbesondere verheiratete Frauen, soweit sie an für Industrie- und Dienstleistungsbetriebe ungünstigen Standorten innerhalb oder außerhalb der Großstadt leben, z.B. am Stadtrand, ein regionalpolitisches Problem in der Großstadt.

Nach der in Münchner Stadtrandsiedlungen durchgeführten Erhebung handelt es sich bei dem bisher nicht genügend ausgeschöpften weiblichen Arbeitskräftepotential überwiegend um die Berufsgruppen ungelernte Arbeiterin, einfache und mittlere Angestellte.229) Es kann vermutet werden, daß sich mit zunehmender Frauenerwerbstätigkeit der höheren Sozialschichten und mit steigender beruflicher Qualifikation auch die Struktur der Nachfrage nach Arbeitsplätzen bei der Gruppe der verheirateten Frauen ändert, jedoch kaum, angesichts der familiären Rollen- und Autoritätsverteilung, die geringere räumliche Mobilität der verheirateten Frauen. Der Wunsch verheirateter Frauen nach in räumlicher Nähe zur Wohnung gelegenen Arbeitsplätzen in Industrie- und Dienstleistungsbetrieben kollidiert zum Teil mit den Standortanforderungen dieser Betriebe. Insbesondere für größere Betriebe ist es schwierig, in dezentral gelegenen Wohnsiedlungen eine ausreichende quantitative und qualitative Versorgung mit Arbeitskräften zu erreichen. Darüber hinaus besteht in schwach besiedelten und nach der Einwohnerzahl kleineren Wohngebieten angesichts des ausgeprägten Bedürfnisses der städtischen Bevölkerung nach Distanz zur Nachbarschaft die Gefahr, daß Arbeitsplätze in Betrieben gemieden werden, wo zu befürchten ist, daß dort überwiegend Bekannte aus der Nachbarschaft bzw. der Wohnsiedlung tätig sind. Auch von daher ist nur bei sehr hoher Wohndichte (z.B. Komplexe von Hochhäusern) eine Ansiedlung von Industriebetrieben und Dienstleistungsbetrieben ratsam. Das Problem der Luftverschmutzung und Lärmbelästigung, das im übrigen auch derzeit nicht bei jeder industriellen Produktionsweise auftaucht, dürfte dabei langfristig kein unüberwindliches Hemmnis darstellen. Eine andere Lösung besteht darin, in citynahen Stadtvierteln vermehrt attraktive Wohnungen anzubieten, was jedoch derzeit noch an dem geltenden Bodenrecht scheitert.

Die Struktur der Arbeitsplätze im ländlichen Raum ist durch einen zwar stark rückläufigen, aber derzeit noch immer hohen Anteil an Arbeitsplätzen der Sektoren Land- und Forstwirtschaft gekennzeichnet. Der Anteil an Arbeitsplätzen der Sektoren Industrie und Dienstleistungen nimmt in ländlichen Räumen zwar ständig zu, unterscheidet sich aber, als Folge der zum Teil ungünstigen Standortbedingungen und fehlender Fühlungsvorteile, nach Betriebsgröße, Arbeitskräftestruktur, technischem Fortschritt sowie nach Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten von denen in anderen Teilräumen der Gesellschaft, speziell in Ballungsräumen.

Insbesondere für die außerhalb der Landwirtschaft in der Industrie und im Dienstleistungssektor beschäftigten Arbeitskräfte sind mit steigender beruflicher Qualifikation als Folge der Verbesserung des Bildungs- und Ausbildungswesens die Ansprüche an die Arbeit gestiegen und haben sich denen in den städtischen Räumen angeglichen. Zunehmend ist es auch in ländlichen Räumen der Wunsch nach einer besser bezahlten und höher qualifizierten Tätigkeit, der die Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz und die Abwanderung aus ländlichen Räumen bestimmt. Daneben spielen Faktoren, wie der Wunsch, in einer bekannten Firma zu arbeiten, die Möglichkeit, eine betriebliche Alterssicherung zu erhalten u.ä. für die Arbeitsplatzzufriedenheit eine Rolle.230) Dabei sind bei den Abwanderungswilligen - wobei die höher qualifizierten deutlich überwiegen - schichtenspezifische Unterschiede insofern festzustellen, als die Berufsgruppen mit geringerer beruflicher Qualifikation neben der räumlichen Entfernung Verdienstchancen gegenüber Aufstiegsmöglichkeiten im Betrieb als wichtiger einstufen, was zum Teil eine Folge ihrer objektiv ungünstigeren beruflichen Situation sein dürfte. Speziell die Gruppe der Frauen, deren berufliche Möglichkeiten in ländlichen Räumen noch stärker begrenzt sind als im Gesamtraum, beklagt weniger die geringen Verdienst- oder Aufstiegschancen als den Mangel an adäquaten Arbeitsplätzen überhaupt.

Aber auch für die in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte werden die Merkmale und Werte der industriellen Arbeitswelt zunehmend zum Maßstab für die Beurteilung landwirtschaftlicher Tätigkeit. Neben der Gefährdung der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze durch strukturelle Veränderungen und den geringen Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten sind es die ungeregelte Arbeitszeit, die persönliche Abhängigkeit von den Eltern auf dem familieneigenen Hof sowie die körperlich schwere Arbeit, die zur Abkehr, insbesondere der jüngeren Jahrgänge, von landwirtschaftlichen Berufen führen.231)

Trotz der zu beobachtenden Annäherung in der Einstellung zur Arbeit und in der beruflichen Qualifikation in den verschiedenen Teilräumen der Gesellschaft ist doch nicht zu übersehen, daß derzeit zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung nach beruflicher Qualifikation, Arbeitsansprüchen und räumlicher Mobilität noch deutliche Unterschiede bestehen, die von der regionalen Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden müssen.

Zunächst unterscheidet sich die Einstellung zur Arbeit in den landwirtschaftlich orientierten Berufsgruppen von den übrigen Berufsgruppen. Berufliche Selbständigkeit und Familienbewußtsein (ererbter Hof) werden auch derzeit noch von den selbständigen Landwirten - bei denen allerdings die älteren Jahrgänge überproportional vertreten sind - höher bewertet als die

unpersönliche Abhängigkeit, die die industrielle Arbeit bietet. Die Bindung an den Beruf und die durch ihn verkörperten Werte ist bei ihnen noch stark ausgeprägt und ein Berufswechsel, der allerdings häufig mit einem sozialen Abstieg verbunden wäre, wird von ihnen in der Mehrzahl entschieden abgelehnt.232) Aber auch für einen hohen Anteil der nicht in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte im ländlichen Raum ist es so, daß die Bindung an den ländlichen Lebensstil, die Bindung etwa an das eigene Haus, an persönlich befriedigende Beziehungen im Ort (Familie, Nachbarn, Bekannte), an die Möglichkeit, nebenberuflich Acker- oder Gartenbau zu betreiben, der das Gefühl der Unabhängigkeit gegenüber konjunkturellen und strukturellen Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt vermittelt, in hohem Maße das Verhalten beeinflussen. Von geringerem Gewicht sind für sie fehlende bzw. unzureichende Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten am Ort sowie die Möglichkeit, weit entfernt von der Heimatgemeinde ein höheres Einkommen zu beziehen oder eine qualifiziertere Tätigkeit auszuüben.233) In diesem Zusammenhang ist auch die weiter oben erwähnte emotionale Distanz gegenüber höheren Bildungseinrichtungen zu sehen, die Furcht den Einfluß auf die jüngere Generation und deren Lebensstil zu verlieren, sobald diese an einem entfernter liegenden Ort ausgebildet wird. Neben diesen stärker subjektiven Faktoren spielt für die geringere berufliche Qualifikation und das niedrigere berufliche Anspruchsniveau der ländlichen Bevölkerung der Tatbestand eine Rolle, daß das mangelhafte und einseitige Angebot an Arbeitsplätzen der Sektoren Dienstleistungen und Industrie nur wenig Anreize und Anregungen sowie Informationsmöglichkeiten zur Erlernung bestimmter Qualifikationen bietet, was vermutlich durch entsprechende institutionelle Hilfen (z.B. Einrichtungen der Berufsberatung) nur teilweise ausgeglichen werden könnte. Die Notwendigkeit, bei Erlernen eines spezialisierten Berufs den ländlichen Raum zugunsten eines Ballungsgebietes zu verlassen, dürfte sich darüber hinaus negativ auf die Berufswahl auswirken. Aber auch das bereits weiter oben behandelte mangelhafte Bildungs- und Ausbildungssystem im ländlichen Raum mit seinem hohen Anteil an 1 bis 2 Klassenschulen, seinem Mangel an weiterführenden Schulen, an Berufsausbildungsstätten usw. gehört zu den objektiven Hemmnissen, die das Erlernen höher qualifizierter Berufe erschweren. 234) Hinzu kommt, daß die unzureichende verkehrliche Infrastruktur im ländlichen Raum bedingt vor allem durch die weiträumige Siedlungsstruktur, sowohl den Besuch weiterführender Schulen als auch die Ausübung bestimmter Berufe für die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen im ländlichen Raum behindert.

Trotz der bestehenden zahlreichen objektiven und subjektiven Hemmnisse ist mit der Verbesserung des Bildungs- und Ausbildungswesens im ländlichen Raum auch mit einer weiteren Angleichung an die Ansprüche der städtischen Bevölkerung zu rechnen.

Das Ziel, "daß die in einer regionalen Bevölkerung bestimmter Größenordnung enthaltenen beruflichen Begabungen ihren geeigneten Arbeitsplatz innerhalb eines funktionsfähigen regionalen Arbeitsmarktes finden sollen"235), kann, angewandt auf ländliche Räume, dahingehend interpretiert werden, daß unter Berücksichtigung der derzeit noch bestehenden Unterschiede in der Qualifikation und in den Ansprüchen an die Arbeit eine Ansiedlung von Arbeitsplätzen des sekundären und tertiären Sektors in zumutbarer räumlicher Nähe anzustreben ist. Dieses Ziel - Anpassung der Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum an die derzeit bestehenden und die zukünftigen Arbeitswünsche der

ländlichen Bevölkerung - unter Beachtung schichten- und geschlechtsspezifischer Unterschiede - darf nicht unabhängig von anderen Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung gesehen werden. Die räumliche Mobilität der ländlichen Bevölkerung zu einem regionalen Entwicklungsschwerpunkt hin wird nicht allein durch fehlende Arbeitsplätze, sondern mindestens ebenso sehr durch fehlende Einkaufsmöglichkeiten, fehlende Freizeit- und Bildungsmöglichkeiten am Ort bestimmt, so daß eine isolierte Arbeitsmarktpolitik, die die übrigen Komponenten der Einstellung zum Wohnort vernachlässigt, ineffektiv ist.

Das Ziel Befriedigung der Arbeitswünsche der Bevölkerung steht im Widerspruch zu dem Ziel Chancengleichheit, wenn darunter verstanden wird, daß bei etwa gleich günstiger Erreichbarkeit in jedem Teilraum ein annähernd gleiches oder gleichwertiges Angebot an Arbeitsplätzen vorhanden sein soll. Dieses Ziel scheint angesichts des durchschnittlich niedrigeren und einseitigeren Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus der ländlichen Bevölkerung und der ungünstigen Standortbedingungen für Industrie- und Dienstleistungsbetriebe im ländlichen Raum kaum erreichbar. Dies schließt jedoch intensive Bemühungen um eine Anhebung des Anspruchsniveaus der ländlichen Bevölkerung, etwa durch Aufklärung, verstärkte Bildungs- und Ausbildungsbestrebungen, nicht aus. Jedoch besteht die Gefahr, daß bei dieser Strategie ohne gleichzeitige erfolgreiche Betriebsansiedlungspolitik die selektive Abwanderung der mobileren, höher qualifizierten Arbeitskräfte aus dem ländlichen Raum zusätzlich verstärkt wird.

Aber bereits das Ziel einer dem Arbeitspotential angepaßten Arbeitsmarktpolitik kollidiert in erheblichem Umfang mit den Standortanforderungen von Industrie- und Dienstleistungsbetrieben, z. B. ihren Anforderungen an die Größe, Siedlungsdichte des Ortes und die Infrastrukturausstattung. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, daß zumindest von einigen Industriezweigen negative Auswirkungen auf die Wohnqualität des ländlichen Raumes und auf landwirtschaftliche Kulturen ausgehen können (Lärm- und Schmutzentwicklung).

Als Ausweg aus diesem Konflikt wird das Konzept der zentralen Orte angeboten, wobei die Auffassungen über deren optimale Größe und Zahl erheblich divergieren. Bei der Konzeption einiger weniger (zum Teil als Folge finanzieller Restriktionen), jedoch großer Entwicklungsschwerpunkte (mehr als 100.000 Einwohner), ist ein breites Angebot an Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen möglich, das differenzierte Arbeits- und Freizeitwünsche zu befriedigen vermag. Der Nachteil dieser Konzeption besteht darin, daß bei durchschnittlich großen räumlichen Entfernungen zu den ländlichen Wohnsiedlungen nicht mehr die Arbeitswünsche einer Mehrheit oder eines erheblichen Teils der ländlichen Bevölkerung befriedigt werden können, sondern nur noch die ganz besonders mobiler Gruppen. Im Grenzfall bedeutet dieses Konzept (etwa bei erheblicher Überschreitung der 30 Minuten-Grenze), daß lediglich die selektive Abwanderung aus dem ländlichen Raum beschleunigt wird, ohne daß positive Rückwirkungen auf die Entwicklung im Abwanderungsraum selbst spürbar werden. Kleine, aber zahlreiche Entwicklungsschwerpunkte in zumutbarer Entfernung zu ländlichen Siedlungen haben umgekehrt den Effekt, daß die Berufswünsche breiter Schichten der ländlichen Bevölkerung, jedoch nicht differenziertere Berufswünsche befriedigt werden können.

Bezüglich der Gestaltung der Arbeitsmarktsituation in städtischen und ländlichen Räumen lassen sich zusammenfassend folgende Aufgaben für die Regionalpolitik ableiten.

- Dem Trend wachsender Entfernungen zwischen Wohnstätten und Arbeitsstätten, der in städtischen Räumen als Folge der Verdrängung der Wohnbevölkerung vor allem aus den Stadtkernen, in ländlichen Räumen als Folge der wachsenden Ansprüche der ländlichen Bevölkerung an den Arbeitsplatz auftritt, ist durch geeignete Maßnahmen oder Maßnahmenkombinationen entgegenzuwirken. Als Obergrenze des zumutbaren Zeitaufwandes für den Arbeitsweg sind für die Bevölkerung (vor allem der Städte) die ermittelten 30 Minuten anzusehen.

- Die mit steigender beruflicher Qualifikation wachsenden Ansprüche der ländlichen Bevölkerung an den Arbeitsplatz sowohl innerhalb der Landwirtschaft als auch in den Sektoren Dienstleistungen und Industrie erfordern einerseits eine verstärkte Förderung der Rationalisierungs- und Technisierungsbestrebungen in der Landwirtschaft, andererseits eine gezielte Ansiedlungspolitik von Industrie- und Dienstleistungsbetrieben an geeigneten Entwicklungsschwerpunkten. Bei der Ansiedlung von Betrieben sind die derzeit noch vorhandenen Unterschiede in der Qualifikationsstruktur und in der Distanzempfindlichkeit zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung zu berücksichtigen.

- Besondere Aufmerksamkeit innerhalb der regionalen Arbeitsmarktpolitik verlangen darüber hinaus jene Gruppen der Bevölkerung, deren räumliche Mobilität eingeschränkt ist, insbesondere verheiratete Frauen, soweit sie an für Industrie- und Dienstleistungsbetriebe ungünstigen Standorten leben, z.B. in dezentral gelegenen Stadtrandsiedlungen oder in ländlichen Räumen. Der für sie noch zumutbare Zeitaufwand zum Arbeitsplatz ist bereits bei 15 Minuten erreicht.

e) Erhöhung der Zufriedenheit mit dem Urbanitätsgrad

Der Prozeß der Urbanisierung kann nach Bahrdt beschrieben werden als eine fortschreitende Polarisierung des gesellschaftlichen Lebens unter dem Aspekt Öffentlichkeit und Privatheit.236) Je stärker die Polarität zwischen den beiden Sphären ausgeprägt ist, um so städtischer und urbaner ist das Leben in einer Ansiedlung. Öffentlichkeit als Komplementärbegriff zur Privatheit der Familie bezeichnet eine Sphäre, die prinzipiell allen Mitgliedern der Gesellschaft zugänglich ist (unvollständige Integration) und die inhaltlich durch die Merkmale Unpersönlichkeit und Flüchtigkeit der Begegnung sowie Stilisierung des Verhaltens, d.h. ein gewisses "Auftreten" in der Öffentlichkeit, ein "Sich-Geben" gekennzeichnet ist.237) In der Öffentlichkeit, ob im Theater, im Cafe oder in einem öffentlichen Verkehrsmittel verhält sich der einzelne nicht als Privatperson, sondern als Träger verschiedener Rollen wie Theaterbesucher, Fahrgast oder Passant eines Wochenmarktes. Von seiner Person wird dabei als Folge der sorgfältig gepflegten Distanz nur ein kleiner, zufälliger und abstrakter Ausschnitt der Persönlichkeit sichtbar. Zwischen den Bereichen Öffentlichkeit und Privatheit besteht eine enge Wechselbeziehung. Ebenso wie die Privatsphäre zu ihrer vollen Entfaltung Impulse und Anregungen aus der Öffentlichkeit benötigt, schützt andererseits der relativ autonome Lebensbereich der

Privatsphäre das Individuum davor in den "Sog der Öffentlichkeit" zu geraten.238) Unter räumlichen Aspekten findet nach Bahrdt die städtische Öffentlichkeit ihren intensivsten Ausdruck in der City als dem Teil der Innenstadt, wo sich die zentralen kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Funktionen der Stadt konzentrieren. In der City mit ihrer hohen Kommunikationsdichte und ihrem breiten und attraktiven Angebot an spezialisierten Gütern und Dienstleistungen, das auch differenzierte Wünsche zu befriedigen vermag, lassen sich die spezifischen Bedürfnisse des Großstädters nach städtischer Öffentlichkeit, nach Zerstreuung und flüchtigen Kommunikationschancen, nach Entlastung vom Alltag am ehesten befriedigen.

Nach Habermas ist in der modernen Industriegesellschaft das Verhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit gestört. Habermas geht in seinen Analysen von dem Begriff der Öffentlichkeit als einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft aus. Bürgerliche Öffentlichkeit läßt sich begreifen als eine Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute,239) die gegenüber der etablierten Autorität die Funktionen des literarischen und politischen Räsonnements in Salons, Straßencafés usw. ausüben. Dies ist möglich, weil sich die bürgerlichen Schichten bei überwiegend wirtschaftlich selbständiger Tätigkeit von den Problemen des unmittelbar Lebensnotwendigen in ihrer Privatsphäre weitgehend emanzipiert haben. Den Strukturwandel der Öffentlichkeit, der sich mit dem Übergang zur Industriegesellschaft vollzieht, deutet Habermas als Verfall der Öffentlichkeit schlechthin. Die Ursachen hierfür stehen in enger Beziehung zum Struktur- und Funktionswandel der Familie. Mit dem Verlust ihrer wirtschaftlichen, ihrer kulturellen und eines erheblichen Teils ihrer erzieherischen Funktionen büßt die Familie auch an Autonomie und Eigenständigkeit und Innerlichkeit in ihrem privaten Lebensbereich ein und gerät damit in den Sog der Öffentlichkeit und der Massenmedien. "Je mehr die Gesetze des Marktes, die die Sphäre des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit beherrschen, auch in die den Privatleuten als Publikum vorbehaltene Sphäre eindringen" - und dies wird möglich, sobald die Privatsphäre ihre stützende und schützende Funktion für das Individuum verliert - "wandelt sich Räsonnement tendenziell in Konsum, und der Zusammenhang öffentlicher Kommunikation zerfällt in die wie immer gleichförmig geprägten Akte vereinzelter Rezeption."240) Dies hat nicht nur zur Folge, daß gegenüber den kulturellen und politischen Funktionen der städtischen Öffentlichkeit die Marktfunktion rein quantitativ an Bedeutung gewinnt, sondern daß vor allem die Kulturgüter selbst, je mehr sie aus Absatzgründen den Entspannungs- und Unterhaltungsbedürfnissen breiter Bevölkerungsschichten angepaßt werden, ihrem Inhalt nach den Charakter einer Ware annehmen, die mehr oder weniger kritiklos konsumiert wird. Die Funktionen des literarischen und politischen Räsonnements, die ehemals von der bürgerlichen Öffentlichkeit ausgeübt wurden, sind dagegen teils an eine Minderheit von kritischen Spezialisten, teils an politische Institutionen wie Parteien und Verbände, die die öffentlich relevanten Privatinteressen kollektiv vertreten, übergegangen.

Die städtische Öffentlichkeit der Industriegesellschaft ist jedoch nicht nur durch den Wandel der Bedürfnisse der städtischen Bevölkerung in Richtung auf Konsum und Zerstreuung, sondern auch durch die zunehmend überlokale Orientierung der Bevölkerung bedroht, die etwa darin zum Ausdruck kommt, daß man sich über literarische Ereignisse durch Massenmedien (Presse und Fernsehen)

teilweise besser informieren kann als im Theater oder im Straßencafé oder darin, daß der Katalog der Versandhäuser den Stadtbummel ersparen kann.241)

Unabhängig von der Frage, ob die städtische Öffentlichkeit der Industriegesellschaft als bloße Schein- oder Konsumöffentlichkeit (einschließlich des Kulturkonsums) zu charakterisieren ist, läßt sich nachweisen, daß die verschiedenen Sozialschichten an der städtischen Öffentlichkeit, soweit sie in der Stadtmitte lokalisiert ist, in unterschiedlicher Weise teilhaben. Zwar ist gegenüber der bürgerlichen Gesellschaft, zum Teil als Folge des Strukturwandels der Öffentlichkeit und der Anpassung der Cityfunktionen an die Entspannungs- und Unterhaltungsbedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten, auch der Anteil der Bevölkerung, der an ihr partizipiert, gestiegen. Jedoch gilt auch derzeit noch, daß Bevölkerungsgruppen mit einem höheren sozialen Status, gemessen an den Kriterien Einkommen, Stellung im Beruf und Schulbildung, das Freizeit- und Konsumangebot der City in stärkerem Umfang nutzen 242) als Gruppen mit niederem Sozialstatus. Untere Sozialschichten besuchen die Stadtmitte seltener, tätigen dort weniger Einkäufe und besuchen kaum kulturelle Veranstaltungen. Die Ursache dafür, daß Gruppen mit niederem sozialen Status die Marktfunktion der City vergleichsweise weniger in Anspruch nehmen und damit häufiger auf den Kauf spezialisierter Güter, vor allem des mittel- und langfristigen Bedarfs, verzichten, die im Gegensatz zu den Gütern des täglichen Bedarfs primär in der Stadtmitte angeboten werden,243) ist in erster Linie die unterschiedliche Höhe des Einkommens dieser Gruppen. Je niedriger der für Güter des nicht alltäglichen Bedarfs zur Verfügung stehende Einkommensteil ist, um so weniger lohnt sich auch der kosten- und zeitmäßige Aufwand des Citybesuches.244) Für die geringere Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen (Theater, Konzert, Museen) spielen neben finanziellen Gesichtspunkten auch Bildungsunterschiede eine Rolle. Es kann darüber hinaus vermutet werden, daß die unteren Sozialschichten Citybesuche stärker aus Verhaltensunsicherheit bei der Wahrnehmung einzelner City-Funktionen (Besuch eines Theaters, eines feinen Speiselokals usw.) meiden sowie aus der Ablehnung des von ihnen in der Öffentlichkeit geforderten repräsentativen Auftretens.245) Für die am Stadtrand lebenden unteren Einkommensschichten kommt hinzu, daß sich bei Fehlen eines privaten Pkws die weiten Entfernungen und die ungünstigen Verkehrsverbindungen zur Innenstadt als zusätzliches Hemmnis auswirken.246)

Soweit die typische Ausprägung von Urbanität auf allgemeingesellschaftlichen Entwicklungstendenzen, z.B. einem Wandel der Bedürfnisse der Bevölkerung oder einer stärker überlokalen Orientierung beruht, ist sie allein durch baulich-räumliche Maßnahmen kaum beeinflußbar. Am ehesten kann noch erwartet werden, daß sich mit zunehmender Arbeitszeitverkürzung und Emanzipation der Privatsphäre von den Bedürfnissen der Arbeitswelt auch neue Formen der Freizeitgestaltung entwickeln und mit ihnen neuartige Ansprüche an die städtische Öffentlichkeit. Inwieweit von dieser Entwicklung gerade die Stadtmitte profitiert oder die außerhalb der Stadt gelegenen Erholungs- und Freizeitzentren, auf die sich die Bedürfnisse nach städtischer Öffentlichkeit zunehmend verlagern, hängt jedoch in erster Linie davon ab, ob die Stadtmitte selbst der städtischen Öffentlichkeit Entfaltungsmöglichkeiten bietet. Auch das Problem, wie man die unteren Sozialschichten noch stärker an den der City verbliebenen Kultursowie Freizeitfunktionen beteiligen kann, ist in Großstädten

weniger eine Frage des entsprechenden Freizeit- und Kulturangebots und dessen verkehrsmäßiger Erschließung als eine gesellschaftspolitische Aufgabe, insbesondere eine Frage der Verbesserung des Bildungssystems in Richtung auf die Gewährung von mehr Chancengleichheit.

Die Förderung der Urbanität in der City ist jedoch nicht nur durch gesamtgesellschaftliche Entwicklungstendenzen, sondern auch durch spezifisch großstädtische bedroht. Dabei ist es weniger das fehlende attraktive Freizeit- und Konsumangebot als die zu starke und durch räumliche Maßnahmen teilweise nicht mehr zu bewältigende Konzentration zentraler Funktionen auf engem Raum unter Verdrängung der Wohnfunktion, die in der Stadtmitte zu Problemen führt.

Da über die optimale Konzentration von Funktionen und ihre Entwicklung in der City (ihre Zahl, ihr jeweiliger Anteil, ihre räumliche Zuordnung), speziell unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Urbanität, bisher keine systematischen theoretischen und empirischen Studien vorliegen, können im folgenden lediglich einige Einzelhypothesen über die die Urbanität in der Stadtmitte störenden Funktionen und Entwicklungen vorgetragen werden.

Zunächst wirken sich nicht alle in der City angesiedelten zentralen Funktionen positiv auf die Entfaltung von Urbanität aus. Städtische Funktionen, die nicht sichtbar, d.h. durch Erzeugung von Publikumsverkehr zum öffentlichen Leben beitragen, können in der Stadtmitte ein soziales Vakuum, eine graue Zone 247) schaffen, die die Lebendigkeit der City unterbrechen. Dies gilt vor allem für reine Verwaltungsgebäude, die zunehmend für sich die Stadtmitte als Standort beanspruchen.

Eine hohe Kommunikationsdichte ist eine wichtige Voraussetzung für die Entstehung von Urbanität. Ohne sie kann sich eine unpersönliche und stilisierte Atmosphäre städtischer Öffentlichkeit nicht ausbilden. Bei einer zu starken Verdichtung des Publikums in der City, wie man sie zu bestimmten Tageszeiten (kurz nach Büroschluß, kurz vor und nach Ladenschluß) beobachten kann, geht Urbanität jedoch in "Gewühl" unter. Die Furcht, in ein zu starkes "Gedränge" in der Innenstadt zu gelangen, ist ein wichtiges Motiv, aus dem insbesondere ältere Menschen den Besuch der Innenstadt meiden.248) Eine Konsequenz dieser Beobachtung wäre es, soweit eine gleichmäßigere Verteilung des Publikums nicht durch Änderung der Ladenschlußzeiten und durch Einführung der flexiblen Arbeitszeit möglich ist, diejenigen zentralen Funktionen (Markt- und Arbeitsfunktion), die durch Erzeugung des stoßweisen Publikumsverkehrs andere wichtige Funktionen der städtischen Öffentlichkeit erdrücken, durch Betriebsverlagerung oder die Errichtung von Nebenzentren einzuschränken. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß speziell den Möglichkeiten, die Marktfunktion der City durch entsprechende Maßnahmen einzuschränken, enge Grenzen gesetzt sind, da sie ein wichtiger Bestandteil der städtischen Öffentlichkeit mit teilweise positivem Nebeneffekt auf die Entfaltung anderer Funktionen städtischer Öffentlichkeit ist. So scheint es z.B. so zu sein, daß die Mehrzahl der Citybesucher zwar primär wegen der Einkaufsmöglichkeiten die Innenstadt aufsucht, bei dieser Gelegenheit jedoch mehr oder weniger zufällig auch andere Funktionen der City in Anspruch nimmt, z.B. eine Kinovorstellung besucht, einen Stadtbummel unternimmt, sich in ein Café setzt usw.249) Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die einzelnen Funktionen städtischer Öffentlichkeit räumlich

nicht zu weit voneinander getrennt liegen, wodurch das Interesse an den einzelnen Teilfunktionen erheblich gemindert wird.250) Angaben über die optimale quantitative, qualitative und räumliche Ausdehnung der Marktfunktion, die u.a. von der Kaufkraft der Bevölkerung, der Bedeutung anderer Cityfunktionen (z.B. dem Vorhandensein eines attraktiven Unterhaltungs- und Vergnügungszentrums) abhängig ist, sind an dieser Stelle jedoch nicht möglich.

Durch die Konzentration zentraler Funktionen in der City (Freizeit-, Konsum- und Arbeitsfunktionen) bei gleichzeitiger Verdrängung der Wohnbevölkerung aus der City und den citynahen Stadtvierteln wachsen auch für die städtische Bevölkerung die durchschnittlichen Entfernungen zwischen Wohnsitz und Innenstadt, so daß die Überwindung räumlicher Distanzen zur Innenstadt für die Großstadtbewohner zunehmend ein Problem wird. Empirisch konnte nachgewiesen werden, daß die räumliche und zeitliche Entfernung zur City die Besuchshäufigkeit entscheidend mitbeeinflußt.251) Zwar liegen keine empirischen Daten über die für die städtische Bevölkerung noch zumutbare oder optimale Entfernung zur Innenstadt vor, es gibt aber eine Reihe von Hinweisen dafür, daß zumindest für die am Stadtrand wohnenden Bevölkerungsteile - zumal wenn sie nicht über einen eigenen Pkw verfügen, mit dessen Hilfe sich räumliche Distanzen noch relativ schnell und bequem überwinden lassen - und für weniger mobile Bevölkerungsgruppen (ältere Menschen, Hausfrauen mit kleinen Kindern) die zumutbare Entfernung zur Innenstadt häufig überschritten wird. Auch erschwert die unzureichende verkehrliche Erschließung der Stadtrandsiedlungen, bedingt durch die geringe Verdichtung der Wohnweise, die Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen am städtischen Leben der City.

Durch die zunehmende Motorisierung auch der unteren Einkommensschichten lassen sich einerseits für immer breitere Bevölkerungsschichten größere Entfernungen zur Innenstadt (noch) vergleichsweise rasch und leicht bewältigen. Andererseits treten durch sie aber neue Probleme auf, die die Entfaltung der City hemmen.

- Ein wachsender Teil der städtischen Bevölkerung meidet die Innenstadt, weil er Verkehrsstauungen und die Suche nach einem Parkplatz fürchtet.252)

- Der fließende und ruhende Berufs- und Einkaufsverkehr in der City verdrängt durch wachsende Flächenansprüche das Publikum von Straßen und Plätzen, erschwert den Einkaufsbummel sowie das Überqueren von Straßen.

- Lärm und Schmutzentwicklung in der Innenstadt, bedingt durch die Verkehrsverdichtung, vermindern die Attraktivität der citynahen Stadtteile als Wohnviertel und beschleunigen die Abwanderung der Wohnbevölkerung aus der Innenstadt, wodurch sich wiederum die räumlich-zeitlichen Distanzen zwischen Wohnsitz und City erhöhen.

Das Ziel Förderung der Urbanität bedeutet bezogen auf Ballungsräume, daß diejenigen Teilfunktionen der City, die sichtbar zum öffentlichen Leben beitragen, Expansionsmöglichkeiten in der City erhalten, daß ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den einzelnen Funktionen der städtischen Öffentlichkeit erreicht wird, und daß für weniger mobile Bevölkerungsgruppen der Zugang zur City erleichtert wird. Die Förderung von Urbanität in der City ist

folglich nur möglich, wenn die Flächenansprüche derjenigen zentralen Funktionen, die keine städtische Öffentlichkeit und Lebendigkeit erzeugen, eingeschränkt werden. Das gilt für Verwaltungsgebäude, Produktionsstätten ebenso wie für die wachsenden Flächenansprüche des ruhenden und des fließenden Individualverkehrs. Damit könnte auch das Problem der räumlichen Trennung urbaner Teilfunktionen mit seinen negativen Auswirkungen auf die Entfaltung der City gelöst werden. Eine Einschränkung des Individualverkehrs in der Innenstadt, etwa durch Verbote, ist andererseits auch problematisch, weil durch sie der Zugang zur City, der wesentlich von der Nutzung des privaten Pkws abhängig ist, zumindest für einige Bevölkerungsgruppen auf absehbare Zeit verschlechtert würde.

Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Teilfunktionen der städtischen Öffentlichkeit, der Marktfunktion einerseits, der Kultur- und Unterhaltungsfunktion andererseits, ist nur möglich, wenn letztere durch das Übergewicht der Marktfunktion nicht in ihrer Funktionsfähigkeit gehemmt werden. Bereits bei einer gleichmäßigeren Verteilung des durch die Marktfunktion erzeugten Publikumverkehrs durch Änderung der Ladenschlußzeiten dürften sich die negativen Auswirkungen einer übergewichtigen Marktfunktion auf das Leben in der City mildern lassen. Eine Änderung der Ladenschlußzeiten könnte auch die teilweise vorhandene zeitliche Trennung zwischen der Marktfunktion einerseits und der Kultur- und Unterhaltungsfunktion der City andererseits aufheben und damit dem Leben in der Innenstadt am Abend neue Impulse geben. Für viele Großstädte dürfte darüber hinaus zur Lösung des Problems nur eine Entlastung der Innenstadt durch den Ausbau von Nebenzentren in Frage kommen.

Das Ziel, auch weniger mobilen Bevölkerungsgruppen den Zugang zur City zu erleichtern, um ihnen die Möglichkeit zur Teilnahme an den Konsum-, Unterhaltungs- und Kommunikationschancen der Großstadt zu geben, ist angesichts der wachsenden räumlichen und zeitlichen Entfernungen zwischen Wohnsitz und Stadtmitte nur schwer erreichbar. Immerhin könnte der Tendenz zur "Ausuferung" von Großstädten über ihre Grenzen hinaus durch eine erhebliche Attraktivitätssteigerung der citynahen Stadtteile als Wohnviertel entgegengewirkt werden, was jedoch mit erheblichen Kosten und vielfältigen Anstrengungen verbunden wäre. Die Möglichkeiten, in den Stadtrandsiedlungen selbst oder in zumutbarer Entfernung zu ihnen Urbanität (wenngleich in kleinerem Maßstab als in der City) durch ein entsprechend zentrales und differenziertes Angebot an Konsum- und Unterhaltungschancen zu erzeugen, müssen dagegen als sehr begrenzt angesehen werden, da sie eine Mindesteinwohnerzahl, eine hohe Wohndichte und eine verkehrsmäßig günstige Erschließung voraussetzen, Bedingungen, die gerade von Stadtrandsiedlungen selten erfüllt werden.

Ähnliche Überlegungen treffen auch für den ländlichen Raum zu. Zunächst läßt sich bei der ländlichen Bevölkerung ein wachsendes Bedürfnis nach Urbanität nachweisen. In der bereits mehrfach zitierten Untersuchung über die räumliche Mobilität der ländlichen Bevölkerung war der Wunsch nach zentralen Konsum- und Unterhaltungschancen noch vor günstigeren Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten das Hauptmotiv für die Abwanderung.253)

Das Ziel, auch der im ländlichen Raum lebenden Bevölkerung stärker als bisher die Chance zur Teilnahme an der städtischen Öffentlichkeit entsprechend ihren sich wandelnden Konsum-Unterhaltungs- und Kommunikationsbedürfnissen zu ermöglichen, stößt,

wenngleich in noch ausgeprägterer Form, auf ähnliche Probleme wie in Stadtrandsiedlungen. Auch hier wird die Bereitstellung eines befriedigenden zentralen Unterhaltungs- und Konsumangebots in räumliche Nähe durch ungünstige Standortbedingungen erschwert. Für den Ausbau zentraler Einkaufs- und Unterhaltungszentren, speziell im ländlichen Raum, ist darüber hinaus zu beachten, daß trotz wachsender Annäherung noch erhebliche Unterschiede in den Bedürfnissen zwischen Stadt- und Landbewohnern bestehen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß ein erheblicher Anteil der Bevölkerung im ländlichen Raum den ländlichen Lebensstil mit seinen stärker persönlichen Kommunikationsformen bevorzugt, der durch den Ausbau von Vergnügungszentren gestört würde. Wie bereits oben erwähnt, scheinen sich noch am ehesten die Konsumwünsche der ländlichen Bevölkerung denen der Stadtbewohner angeglichen zu haben.254) Einige speziell für die ländliche Bevölkerung charakteristische Merkmale, durchschnittlich niedrigere Kaufkraft, hoher Anteil an Selbstversorgern (eigener Garten- und Ackerbau) dürften sich aber auch hier hemmend auf die Nachfrage nach Konsumgütern auswirken. Über Unterschiede in den Kultur- und Unterhaltungsbedürfnissen zwischen Stadt- und Landbewohnern und ihre Entwicklung liegen kaum exakte und gesicherte Erkenntnisse vor. Tendenziell dürfte aber auch hier gelten, daß die ländliche Bevölkerung, ähnlich wie die unteren Sozialschichten in der Großstadt, die ihre Kräfte von jeher stärker auf die Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz konzentrieren mußten und von daher an den kulturellen Werten der Gesellschaft in geringerem Umfang beteiligt waren (unabhängig vom Problem der räumlichen Distanz), schwächer ausgeprägte kulturelle sowie Unterhaltungsinteressen hat.255) Aus der Erkenntnis, daß das Anspruchsniveau der ländlichen Bevölkerung in bezug auf Konsum-, Unterhaltungs- und Kulturchancen durchschnittlich niedriger ist, kann unter der Zielsetzung "Zufriedenheit der Bevölkerung" für die Regionalpolitik im ländlichen Raum der Schluß gezogen werden, daß hier ein vergleichsweise weniger differenziertes Angebot an zentralen Einrichtungen genügt, um die Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist für den Ausbau zentraler Orte im ländlichen Raum zu bedenken, daß die schwächer ausgeprägte Nachfrage (c.p.) größere Einzugsbereiche erforderlich macht. Das Ziel Chancengleichheit im Sinne von Gleichwertigkeit der Lebenschancen ist dagegen weder von den Standortbedingungen des Dienstleistungssektors noch von den Bedürfnissen der Bevölkerung her ohne grundlegenden siedlungsstrukturellen Wandel des ländlichen Raumes auf absehbare Zeit zu verwirklichen. Bezüglich der Frage der Größe und Lage des geeigneten Entwicklungsschwerpunktes, der die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung nach "begrenzter" Urbanität befriedigen soll, gilt zum Teil ähnliches wie für die Ansiedlung attraktiver "industrieller" Arbeitsplätze. Nur bei einer zentralen Lage des Angebots können auch differenzierte Bedürfnisse befriedigt werden, was jedoch angesichts wachsender Entfernungen nur einem kleinen mobilen Teil der ländlichen Bevölkerung möglich ist. Ein in räumlicher Nähe zum ländlichen Wohnsitz liegendes Angebot ist dagegen meist erheblich anspruchsloser, dafür jedoch breiteren Bevölkerungsgruppen zugänglich.

Aus dem Ziel das Angebot an gehobenen Konsum- und Freizeitchancen sowie an urbanen Kommunikationsformen den jeweiligen Bedürfnissen der Bevölkerung in den verschiedenen Teilräumen anzupassen, ergeben sich für die Regionalpolitik in ländlichen und städtischen Räumen folgende Aufgaben:

- Die Befriedigung von höheren Konsum- und Freizeitansprüchen sowie von urbanen Kommunikationsbedürfnissen setzt zunächst eine zumutbare Entfernung zu den entsprechenden Haupt- und Nebenzentren bzw. zentralen Orten voraus. Dabei sind zusätzsätzlich gewisse Unterschiede in der Distanzempfindlichkeit, vor allem zwischen der ländlichen und städtischen Bevölkerung, zu beachten. Die Bedingung der zumutbaren Entfernung ist gegenwärtig weder für die ländliche Bevölkerung noch für die in dezentral gelegenen Wohnvierteln der Großstädte lebende Bevölkerung ausreichend gesichert.

- Die Entfaltung von Urbanität ist in den Großstädten weniger ein Problem des unzureichenden Angebots an Freizeit- und Kommunikationschancen. Vielmehr ist es so, daß das Potential an Urbanität vor allem durch die Flächenansprüche anderer zentraler Funktionen, die nicht sichtbar zum öffentlichen Leben beitragen, wie z.B. Verwaltungsgebäude und die Flächenansprüche des Individualverkehrs, bedroht ist. Voraussetzung für die Entfaltung von Urbanität in der City der Großstädte ist daher, daß denjenigen Funktionen, die Urbanität erzeugen, d.h. dem Angebot an gehobenen Freizeit- und Konsumchancen mehr Spielraum gegeben wird und die negativen Auswirkungen des Individualverkehrs beseitigt werden.

- In den ländlichen Räumen ist die Entfaltung von Urbanität in zumutbarer Entfernung in erster Linie ein siedlungsstrukturelles Problem, da eine solche Förderung eine gewisse Publikums- und eine entsprechende Bevölkerungsdichte voraussetzt. Beim Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten im ländlichen Raum, die u.a. auch die Bedürfnisse nach Urbanität befriedigen sollen, sind nicht nur die Unterschiede in der Distanzempfindlichkeit zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung zu beachten, sondern auch die Unterschiede in den Freizeit-, Konsum- und Kommunikationsansprüchen.

f) Erhöhung der Zufriedenheit mit der Verkehrssituation

Durch die Auflösung der Familie als Produktions- und Konsumeinheit und die damit verbundene Trennung der Funktionen Wohnen einerseits, Arbeiten und Freizeit andererseits, sind neue Verkehrsbedürfnisse entstanden: der Berufsverkehr, der freizeit- und der konsumorientierte Verkehr. Der in der Agrargesellschaft dominierende Geschäftsverkehr hat demgegenüber an Bedeutung verloren. Auch Informationen, deren Erwerb früher ein hohes Maß an Beweglichkeit verlangte, lassen sich durch die Verfeinerung der Techniken der Nachrichtenübermittlung auch bei hoher Immobilität befriedigen.

Eine genaue Übersicht über die Art und Weise, in der zur Erfüllung bestimmter Funktionen räumliche Distanzen in den verschiedenen Teilräumen überwunden und damit Verkehrsbedürfnisse befriedigt werden 256), ist schwierig, da bei der Nutzung öffentlicher oder privater Verkehrsmittel Unterschiede nach dem Zweck der Fahrt, nach der Schichtzugehörigkeit und der Region auftreten.

Nach einer in der Stadt Hannover durchgeführten Repräsentativerhebung lag z.B. die Relation zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln beim Berufsverkehr bei 57 : 43.257) Eine etwas größere Bedeutung kommt dem privaten Pkw bei jener Art von

Verkehr zu, die nicht an vorher festgelegte Zeiten und Routen gebunden sein will, dem Ausflugsverkehr. Die etwas geringere Bedeutung des privaten Pkw für den Freizeit- und Einkaufsverkehr könnte sich eventuell daraus erklären, daß die Hausfrau, die besonders stark an ihm beteiligt ist, seltener über einen privaten Pkw verfügt, obwohl dieser z.B. für das Tragen größerer Lasten (Einkaufstaschen) einige Vorzüge böte. Mit dem zu erwartenden Zuwachs an Freizeit werden vor allem der freizeit- und konsumorientierte Verkehr in Haupt- und Nebenzentren, aber auch in die Naherholungsgebiete außerhalb der Städte an Bedeutung gewinnen.

Schichtenspezifische Unterschiede in den Präferenzen für bestimmte Verkehrsmittel, insbesondere für private oder öffentliche, konnten durch empirische Untersuchungen nicht nachgewiesen werden. Der private Pkw erfreut sich bei allen sozialen Schichten etwa gleich großer Beliebtheit. Als Vorzüge des privaten Pkw gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln werden von seinen Nutzern vor allem seine größere Schnelligkeit genannt.258) Dieses eher subjektive Urteil konnte durch empirische Beobachtungen erhärtet werden. Selbst in den Großstädten, wo die Ausstattung mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln relativ günstig ist und noch am ehesten für Pkw-fahrer mit Zeitverlusten durch Verkehrsstauungen und die Suche nach einem Parkplatz zu rechnen ist, erwies sich der private Pkw gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln in bezug auf Schnelligkeit deutlich überlegen. Dies gilt selbst für den Fall, wo Wohnsitz und Arbeitsplatz in der Innenstadt gelegen sind, obwohl sich hier die ermittelten Werte für den durchschnittlichen Zeitaufwand stärker einander annähern. Ein weiterer wichtiger objektiver (aber auch subjektiv empfundener) Vorzug des privaten Pkw besteht darin, daß er seinen Nutzern eine Reihe von Annehmlichkeiten bietet: kein langes Warten an den Haltestellen, kein Umsteigen, kein Stehen in überfüllten Bahnen oder Bussen usw. Aber auch psychologische Faktoren spielen bei der Nutzung des privaten Pkw eine bedeutsame Rolle. So konnte z.B. mit Hilfe von Polaritätenprofilen nachgewiesen werden, daß dem Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel das Image des "kleinen Mannes" (ängstlich, arm, alt, unbeweglich, schwach usw.) anhaftet, mit dem man sich selbst nur ungern identifiziert.259) Neben den subjektiven und objektiven Vorzügen des privaten Pkws fallen die der öffentlichen Verkehrsmittel, wie z.B. größere Sicherheit oder niedrigere Kosten, bei der Entscheidung für oder gegen den privaten Pkw kaum ins Gewicht. Sie werden von den Pkw-Benutzern kaum wahrgenommen oder nur gering eingeschätzt. Angesichts dieses Ergebnisses erstaunt es nicht, daß die Bereitschaft, z.B. bei Fahrten zum Arbeitsplatz auf den privaten Pkw zu verzichten, gering ist. Nur 10 % der Autofahrer wären in Großstädten unter bestimmten Bedingungen hierzu bereit. Erst bei erheblichen Zeitverlusten durch Verkehrsstauungen (mehr als 10 Min.) stieg die Verzichtsquote merklich an (d.h. auf 25 %). Der Faktor Qualität der öffentlichen Nahverkehrsmittel ist bei der Entscheidung für oder gegen den privaten Pkw zwar nicht ohne aber doch von geringer Bedeutung. Angesichts der starken Präferenzen für den privaden Pkw in allen sozialen Schichten und Teilräumen ist letztlich für seine Nutzung der Besitz, d.h. das Einkommen entscheidend. Zwischen Nutzung und der Höhe des Einkommens 260) einer Familie besteht eine entsprechend hohe Korrelation.

Regionale Unterschiede in den Verkehrsbedürfnissen bestehen weniger bezüglich des berufs- als bezüglich des freizeit- und konsumorientierten Verkehrs. In einer, allerdings etwas älteren, Untersuchung, die in der Stadt Hannover und deren Umlandgemeinden

im Jahre 1962 durchgeführt wurde, konnte z.B. nachgewiesen werden, daß als Folge der unterschiedlichen Lebensgewohnheiten in Stadt und Land, abgesehen von den Berufsfahrten, die Zahl der außerhäuslichen Aktivitäten (Ausflugsfahrten, Einkaufsfahrten, Besuch kultureller Veranstaltungen, private Besuche u.ä.) in ländlichen Räumen wesentlich niedriger war als in der Großstadt, unabhängig davon, ob im Haushalt ein privater Pkw zur Verfügung stand oder nicht.261) Dieses Ergebnis schließt allerdings nicht aus, daß zumindest ein Teil der außerhäuslichen Aktivitäten im ländlichen Raum durch das Fehlen geeigneter öffentlicher Verkehrsmittel gehemmt wird. Die Beobachtung, daß der Anteil der Pkw-Besitzer in Arbeitshaushalten des ländlichen Raumes 262) nach den Ergebnissen der Verbraucherstichprobe 1969 eher höher ist als in denen der Großstädte, 263) deutet darauf hin, daß die Notwendigkeit, außerhalb der Heimatgemeinde einer Berufstätigkeit nachzugehen, in Verbindung mit der Tatsache, daß die verkehrliche Infrastrukturausstattung im ländlichen Raum häufig unzureichend ist 264), hier zur Anschaffung eines privaten Pkws zwingt.

Unzufriedenheit mit der Verkehrssituation löst in den Großstädten weniger die Ausstattung mit öffentlichen Nahverkehrsmitteln aus als der Mangel an Raum, der für den fließenden und ruhenden Individualverkehr zur Verfügung steht. Dies umso mehr als der Flächenbedarf je vom Pkw beförderter Personen gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln nach Berechnungen von Pirath das 15 bis 18-fache beträgt.265) Mit wachsenden Flächenansprüchen des Individualverkehrs, zum Teil als Folge sich wandelnder Verkehrsbedürfnisse - zur Befriedigung steigender Konsumansprüche ist z.B. die Überwindung größerer Distanzen notwendig, - zum Teil als Folge der zunehmenden Motorisierung, verschärfen sich bei fortschreitender Konzentration von Dienstleistungsbetrieben in der Innenstadt die aus der Raumknappheit resultierenden Verkehrsprobleme. Hinzu kommt, daß durch die Verdrängung der Wohnbevölkerung aus der Innenstadt auch die zu überwindenden räumlichen Entfernungen wachsen und mit ihnen die notwendigen Verkehrsleistungen. Negative Auswirkungen des Individualverkehrs in Großstädten sind vor allem folgende:

- Die Lärmbeeinträchtigung durch den Individualverkehr in den städtischen Räumen mindert die Wohnzufriedenheit der in Citynähe lebenden Bevölkerung 266) und ist eine wesentliche Mitursache für die selektive Abwanderung höherer Einkommensschichten aus dem Stadtkern in die Randgebiete der Städte. Gleichzeitig behindert die Lärmentwicklung des Straßenverkehrs die Entfaltung der Cityfunktionen; zu vermuten ist z.B., daß ältere, lärmempfindliche Menschen bereits ihretwegen die Innenstadt meiden.

- Die Vorzüge des Individualverkehrs gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln (Schnelligkeit, Bequemlichkeit, Beweglichkeit), die zahlreichen Arbeitskräften erst eine Tätigkeit in großer räumlicher Entfernung zu ihrem Wohnsitz ermöglicht bzw. erleichtert haben, gehen in den Großstädten als Folge von Verkehrsstauungen und durch die Suche nach einem Parkplatz wieder verloren. Dadurch auftretende Zeitverluste verschärfen wiederum die Trennung zwischen den Lebensbereichen Arbeiten und Wohnen.

- Der hohe Flächenbedarf des fließenden wie auch des ruhenden Individualverkehrs beeinträchtigt zahlreiche Funktionen, die die Innenstadt zu erfüllen hat. Wichtige Einrichtungen, wie

z.B. Kinderspielplätze, Erholungsräume werden durch den hohen Flächenbedarf des Individualverkehrs verdrängt und schränken die Wohnfunktionen der citynahen Stadtteile ein. Der Fußgängerverkehr, dem eine wichtige Funktion bei der Entfaltung der Cityfunktionen des Stadtkerns zukommt, wird durch das Verkehrsaufkommen behindert (z.B. Behinderung beim Überqueren der Straßen). Plätze und Märkte, die wichtige Cityfunktionen (z.B. als Stätte von Versammlungen und politischen Veranstaltungen) zu erfüllen haben, verlieren diese Funktionen durch den Raumbedarf des fließenden, vor allem aber des ruhenden Verkehrs (parkende Pkw's).

- Eine weitere Einschränkung der Wohn- und Cityfunktionen ergibt sich aus der mit dem Verkehrsaufkommen verbundenen erhöhten Unfallgefährdung des Fußgängers im Stadtkern.

Für die Verkehrsplanung in den Großstädten wird es zukünftig darauf ankommen, einerseits die negativen Auswirkungen des Individualverkehrs zu mildern bzw. zu beseitigen, andererseits die Verkehrsbedürfnisse der Stadtbewohner weitgehend zu befriedigen. Dies wird langfristig nur durch eine erhebliche Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs möglich sein. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß eine Qualitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen des herkömmlichen Angebots allein nicht ausreicht, um einen freiwillig spontanen Überlaufeffekt auf öffentliche Verkehrsmittel auslösen. Dabei hat unter den herkömmlichen Massenverkehrsmitteln die U-Bahn noch die größten Chancen von der städtischen Bevölkerung als Alternative zum privaten Pkw angenommen zu werden.267) Zusätzlich erscheint es jedoch notwendig, mit Hilfe gezielter Maßnahmen, nicht nur psychologischer Art, den öffentlichen Nahverkehrsmitteln das Image des Bescheidenen und Undynamischen zu nehmen, das zahlreiche potentielle Nutzer derzeit abschreckt.

Als Ergänzung hierzu kommen vor allem solche Maßnahmen in Frage, die darauf abzielen, das Verkehrsaufkommen der Großstädte insgesamt zu reduzieren, insbesondere Betriebsverlagerungen aus den Stadtkernen sowie Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der citynahen Stadtteile als Wohnviertel. Betriebsverlagerungen aus den Stadtkernen sind nur dann sinnvoll, wenn durch entsprechende verkehrspolitische Maßnahmen, z.B. die Anlage von Ring- oder Umgehungsstraßen gesichert ist, daß die aus den verschiedensten Richtungen herbeiströmenden Arbeitskräfte auf ihrem Wege zum Arbeitsplatz nicht die Stadtmitte kreuzen müssen, wodurch gerade hier das Verkehrsaufkommen unter Umständen noch erhöht würde. Soweit die Verlagerung zu einem für den betreffenden Betrieb ungünstigen Standort hin erfolgt, besteht darüber hinaus die Gefahr von Wachstumseinbußen. Durch die Steigerung der Attraktivität der citynahen Stadtteile als Wohnviertel läßt sich das Verkehrsaufkommen in den Großstädten reduzieren, indem einmal erreicht wird, daß sich die Wege zum Arbeitsplatz insgesamt verkürzen zum anderen, daß der in Citynähe lebende Arbeitnehmer eher als der am Stadtrand lebende bereit sein wird auf dem Wege zu seinem Arbeitsplatz von dem relativ günstigen öffentlichen Verkehrsangebot Gebrauch zu machen. Zur Steigerung der Attraktivität der citynahen Stadtteile als Wohnviertel ist jedoch eine Fülle von Maßnahmen notwendig: Neben der Förderung der Qualität und Quantität der angebotenen Wohnungen vor allem eine Verbesserung des Angebots an Wohnfolgeeinrichtungen, wie z.B. Kindergärten, Kinderspielplätze, Freizeitzentren sowie eine gewisse Einschränkung des Individualverkehrs. Maßnahmen, die weniger

darauf abzielen, das Verkehrsaufkommen an sich zu reduzieren als die negativen Begleiterscheinungen des Individualverkehrs, z.B. durch Verbote, durch preispolitische Maßnahmen 268) (Parkgebührsystem, Road Pricing System) oder durch raumsparende technische Lösungen (Straßenbau in mehreren Ebenen) zu mildern, sind als alleinige Maßnahmen insofern problematisch, als sie lediglich Symptome behandeln. Weder können sie die Ursachen der Verkehrsproblematik in den Großstädten beseitigen noch die steigenden Verkehrsbedürfnisse der städtischen Bevölkerung befriedigen.

In den ländlichen Räumen ist es weniger der Mangel an Raum, der für den fließenden und ruhenden Verkehr zur Verfügung steht, als das Fehlen geeigneter Verkehrsmittel, welches zumindest bei denjenigen, die keinen privaten Pkw besitzen, Unzufriedenheit mit der Verkehrssituation auslöst. Ähnlich wie bei der unzureichenden Versorgung ländlicher Räume mit Infrastruktureinrichtungen sowie mit Arbeitsplätzen ist es auch hier die weiträumige Siedlungsstruktur, die die Versorgung ländlicher Räume mit einem leistungsfähigen Verkehrsangebot erschwert bzw. unmöglich macht. Nur durch den Ausbau von Entwicklungsschwerpunkten im ländlichen Raum, die die derzeit noch bestehenden Unterschiede in den freizeit- und konsumorientierten Verkehrsbedürfnissen zwischen der ländlichen und städtischen Bevölkerung berücksichtigen (größere Immobilität der ländlichen Bevölkerung), läßt sich dieses Problem im ländlichen Raum langfristig lösen.

Zusammenfassend ergeben sich für die Verkehrsplanung in den verschiedenen Teilräumen folgende Aufgaben:

- Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs in den Großstädten nicht nur durch eine Qualitätssteigerung im herkömmlichen Sinne, sondern durch die Berücksichtigung tieferliegender Bedürfnisse der Verkehrsteilnehmer, z.B. nach Prestige, nach Eigeninitiative u.ä. innerhalb des öffentlichen Verkehrssystems.

- Reduktion des Verkehrsaufkommens durch Attraktivitätssteigerung der citynahen Stadtgebiete als Wohnviertel und durch die teilweise Verlagerung von Betrieben aus den Stadtkernen, die durch ihre Arbeitskräftenachfrage besonders stark zum Verkehrsaufkommen beitragen.

- Raumsparende technische Lösungen (Straßenbau in mehreren Ebenen) zur Bewältigung des Individualverkehrs sind als ergänzende Maßnahme sinnvoll.

- In den ländlichen Räumen kommt es dagegen darauf an, die für die Versorgung mit verkehrlichen Infrastruktureinrichtungen ungünstigen Aspekte der ländlichen Siedlungsstruktur durch den Ausbau geeigneter Entwicklungsschwerpunkte auszugleichen. Unter dem Gesichtspunkt, daß die ländliche Bevölkerung speziell in ihrem Freizeit- und Konsumverhalten immobiler ist als die städtische Bevölkerung, wären für sie kleinere, dafür aber nahegelegene und gut erreichbare Entwicklungsschwerpunkte günstiger. Hier zeigt sich ein Konflikt zu der mehr ökonomischen Betrachtungsweise, die wegen des Zwanges zur wirtschaftlichen Auslastung zu einer bevölkerungsmäßig immer größeren Schwerpunktbildung tendiert.

5. Wesentliche Zielkomplexe einer umfassenden Regionalpolitik

a) Abhängigkeiten ökonomischer Art

(1) Einleitende Bemerkungen

Zuvor war die Art der Regionalpolitik bestimmt worden, die für die angesprochenen Länder in Mitteleuropa unter den heutigen Bedingungen als angemessen erscheint. Somit erhalten die allgemeinen gesellschaftspolitischen Ziele durch die geforderte umfassende regionale Entwicklungspolitik, die sich allerdings in verschiedenem Ausmaß auf die regionale Wirtschaftspolitik stützt, bereits eine gewisse Präzisierung. Alle diese Ziele sollen gleichzeitig angestrebt werden, wenn dabei natürlich auch verschiedene Akzente gesetzt werden können und müssen. Doch bei zunehmender Erfüllung der aus den allgemeinen Vorstellungen abgeleiteten weiteren Ziele läßt sich auch hier der bereits erwähnte Wandel erkennen. Die weitgehend erfüllten Forderungen interessieren nicht mehr sonderlich - neue Ziele werden daraus bestimmt.

So begnügt man sich sobald wie möglich nicht mehr mit einer Verringerung beträchtlicher regionaler Unterschiede des Wohlstands, um diesen vagen Begriff einmal zu verwenden, sondern fordert eine Angleichung oder gar eine Gleichwertigkeit im Raum. Entsprechendes ließe sich hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums sagen: Sobald gravierende regionale Unterschiede beseitigt sind, kann ein kräftiges und stetiges Wachsen der regionalen Wirtschaftstätigkeit angestrebt werden. Ähnliches wäre für die Beschäftigungslage festzuhalten: Mit der erreichten Vollbeschäftigung stellt sich immer dringender die Frage nach einem möglichst produktiven Einsatz der Arbeitskräfte. Ebenso wird das Erfordernis einer optimalen wirtschaftlichen Struktur im Raum von Gesichtspunkten sinnvoller Umweltgestaltung überlagert. - Auch hier, nach einer gewissen Fixierung der Richtung, können, unter der Voraussetzung fortschreitender allgemeiner Entwicklung, im Detail immer wieder neue Horizonte für die Regionalpolitik auftauchen. Unter den gegebenen Bedingungen kommt der Umschichtung von wirtschaftlichen zu gesellschaftlichen Aspekten, man könnte auch sagen einer Verlagerung von Quantitäten zu Qualitäten, besondere Bedeutung zu.

Die erweiterten und vertieften Ziele dürfen natürlich nicht den Kontakt mit den Realitäten verlieren. In einem ständigen Prozeß der "Rückkoppelung" müssen sie vielmehr mit den entscheidenden Mitteln konfrontiert werden. Diese Überprüfung muß den Ausgleich zwischen den Ansprüchen und Möglichkeiten herbeiführen. Doch zeigt sich gerade bei den raumbezogenen Prozessen, bei denen das freie Spiel der Kräfte in weiten Bereichen weder kurzfristig noch langfristig zu annehmbaren Ergebnissen führt, oft eine Fülle von Möglichkeiten, die scheinbar unauflöslichen Widersprüche der Interessen aufzufangen oder abzufangen, ja sogar die gegenseitige Förderung von Interessen einzuleiten. Voraussetzung dazu dürften allerdings umfassende Leitbilder sein, wie sie für das "physical planning" möglich sind, und Leitlinien, wie sie für das "economic and social planning" nötig sind, damit der Einsatz der Mittel so fein wie möglich dosiert erfolgt, wodurch dann die leidigen Konflikte und Kollisionen weitgehend vermieden werden können.

Im folgenden sollen einige Komplexe angedeutet werden, die man als ökonomische Basis für gesellschaftliche Ziele betrachten könnte. Zwar hat die gesamte Politik mit ihren einzelnen Ressorts räumliche Auswirkungen und kann auch gezielt räumlich eingesetzt werden. Doch den zu behandelnden wirtschaftlichen Abhängigkeiten kommt für die Regionalpolitik nach wie vor entscheidende Bedeutung zu. Einige besonders wichtige Sachverhalte des Raumgefüges und der Raumveränderung, der Wirtschaftlichkeit und der Produktivität im Bereich der öffentlichen und privaten Wirtschaft sowie der Struktur- und Prozeßpolitik sind anzusprechen, wenn auch nicht im einzelnen zu erörtern. - Dabei ist immer wieder Bezug auf die Verbesserung des Niveaus für die Versorgung der Bevölkerung zu nehmen, dem anschließend noch besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

(2) Raumdifferenzierung, Raumstrukturierung und regionale Produktivität

Zahlreiche Kräfte prägen das Gefüge des Raums.269) Dabei ist eine Verlagerung der Bedeutung von den natürlichen zu den künstlich geschaffenen Faktoren festzustellen. Dieser Wandel ist jedoch relativiert zu sehen, da die natürlichen im Gegensatz zu den künstlich geschaffenen Faktoren im allgemeinen nur beschränkt verfügbar sind. Entscheidende Bedeutung kommt heute den internen und externen Effekten zu, die sich aus der Produktion im großen Maßstab bzw. aus Vor- oder auch Nachteilen durch die Häufung von Betrieben, mögen sie gleichen oder verschiedenen Branchen angehören, ergeben können. Es kommt hinzu, daß die Politik in den Fachbereichen beträchtliche, wenn auch im einzelnen recht unterschiedliche räumliche Auswirkungen hat, über die man sich bis jetzt nur wenig genaue Vorstellungen macht, und die man erst allmählich berücksichtigt bzw. gezielt lenkt. Ein besonderer, aber recht wirksamer Sachverhalt in diesem Zusammenhang wäre der Ausbau der Infrastruktur durch die öffentliche Hand lediglich nach den Kriterien des akuten Bedarfs, der natürlich eine Bevorzugung der Ballungsgebiete und eine Benachteiligung der Streuungsgebiete mit sich bringt. So können sich die räumlichen Strukturen, begünstigt durch zahlreiche Hemmungsfaktoren, verfestigen und zu einer Siedlungsstruktur führen, die den weiteren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen nicht nur wenig Freiheit läßt, sondern sie mehr oder weniger stark zur Anpassung an das vorhandene Gefüge zwingt. Das erscheint um so bedeutungsvoller als die Unternehmen aus den Wirtschaftsbereichen der Industrie oder der Dienstleistungen bei Standortentscheidungen, mögen sie im Zusammenhang mit Gründungen, Verlagerungen oder Auslagerungen stehen, im allgemeinen nur vage Anhaltspunkte für eine rationale Standortwahl haben. Der Wandel der eigenen Anforderungen an den Standort und der Wandel der äußeren Standortbedingungen in der näheren und weiteren Umgebung über eine Zahl von Jahren bzw. Jahrzehnten dürfte im allgemeinen weit vorausschauende Überlegungen präziser Art vereiteln, so daß Mitläufer- und Nachahmungseffekte bzw. das industrielle oder wirtschaftliche Klima bestimmter Orte entscheidende Bedeutung erlangen können.

Es besteht also eine Fülle von Bedingungen, die allein die ökonomisch optimale Allokation der Produktionsfaktoren im Raum - betrachtet man sie als erstrebenswertes Ziel - verhindern kann, ja sogar zu einer Häufung von Hemmnissen im Laufe der Zeit zu führen vermag. Eine wesentliche Aufgabe der Regionalforschung war und ist es, hier durchsichtigere Verhältnisse zu schaffen, während die Regionalpolitik, insbesondere die regionale

Wirtschaftspolitik, die erforderliche Bewegung der Produktionsfaktoren unter Berücksichtigung ihrer verschiedenen Mobilitätsgrade herzustellen hat.

Die Umschichtungen zwischen dem primären, sekundären und tertiären Sektor bzw. zwischen den Bereichen der Landwirtschaft, der Industrie und der Dienstleistungen, insbesondere im Hinblick auf die Anzahl bzw. den Anteil der Beschäftigten, sind in den Ländern Mitteleuropas seit Jahrzehnten in Gang.270) Das Abklingen oder Ausklingen dieser Prozesse, mag es auch noch in einiger zeitlicher Ferne liegen, ist durchaus abzusehen, wenn auch noch lange Zeit Wanderungen der Arbeitskräfte von der Industrie zu den Dienstleistungen erfolgen können. Um so stärker werden aber die Umstrukturierungen innerhalb dieser Wirtschaftsbereiche sein. Mit dem Fortschreiten des angedeuteten Prozesses verlagern sich die Probleme zunehmend von ländlichen in städtische Gebiete, wo sie auch für Ausbau und Umbau der Infrastruktur bedeutsam werden.

Wie weit diese Umschichtungen in der Bundesrepublik Deutschland fortgeschritten sind, zeigen die textlichen und statistischen Darstellungen im Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung. Die Schätzungen, die auf Arbeiten der Prognos AG beruhen, zeigen die voraussichtliche Entwicklung für die Sektoren und Branchen bis zum Jahr 1980.271)

Die Produktivität der Tätigkeiten hängt entscheidend vom Grad der Mobilität des Kapitals und der Arbeitskräfte ab. Der möglichst reibungslose Wechsel von der stagnierenden zur expandierenden Branche in den Bereichen der Industrie und der Dienstleistungen führt zu günstiger Kombination und höherer Effizienz der Produktionsfaktoren. Die bevorzugte Ansiedlung sogenannter Wachstumsbranchen, auch unter dem Gesichtspunkt regionaler Entwicklungspolitik, kann zwar zu einer Beschleunigung der wirtschaftlichen und somit der allgemeinen Entwicklung beitragen, bringt jedoch auch die Gefahr von Einseitigkeit und speziellen Krisen mit sich. Eine räumliche Spezialisierung kann deshalb einen bestimmten Grad nicht überschreiten, ohne auf die Sicherheit aus einer Mischung oder Diversifikation der Branchen verzichten zu müssen.

Die regionale Wirtschaftspolitik hat in der Vergangenheit auf diesem Gebiet reiche Möglichkeit der Betätigung gefunden. Im Zentrum stand die Ansiedlung von Betrieben sogenannter Wachstumsindustrien im ländlichen Raum und in industriellen Problemgebieten, die vorzüglich von der Montanindustrie geprägt waren. Anschauungsmaterial liefern z.B. die Maßnahmen in England, Belgien oder in der Bundesrepublik Deutschland. - Die anstehenden Probleme aus dem raschen Wachstum des Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen im Zuge einer ausufernden Verstädterung harren jedoch noch der Lösung. Die Förderung des sekundären in Verbindung mit dem tertiären Sektor hat sich noch nicht durchsetzen können, da man zu sehr in den Kategorien Grundbereich/Folgebereich denkt, was durch ein zu großes Vertrauen auf die sogenannte "economic base theory" gestützt wird.

War zuvor die inter- und intrasektorale Mobilität der Produktionsfaktoren, die mit unterschiedlichen Folgen für die räumliche Entwicklung verbunden ist, in ihren Wirkungen auf die wirtschaftliche Produktivität angesprochen worden, so soll im folgenden die regionale Mobilität dieser Faktoren, die bestimmte räumliche

Bedingungen fordert, aber auch gewisse sektorale Folgen beinhaltet, in ihren Wirkungen auf die wirtschaftliche Produktivität erörtert werden.

In Anbetracht der Fülle von Hemmungsfaktoren, die bei der räumlichen Verteilung der wirtschaftlichen Tätigkeiten wirksam oder bewußt bzw. unbewußt geschaffen werden, können unterschiedliche regionale Produktivitäten entstehen und bestehen bleiben, die mit Abweichungen von optimalen Größen verbunden sind. Die Aussagen gelten insbesondere für den Bereich der Industrie, mit gewissen Abwandlungen dürften sie aber auch auf den Bereich der Dienstleistungen zu beziehen sein, so daß eine zusammengefaßte Behandlung der beiden Bereiche gerechtfertigt erscheint. Die Produktivität dieser Bereiche dürfte mit zunehmender Agglomeration ansteigen, ein Maximum erreichen, um anschließend wieder abzusinken.272)

Es handelt sich hier um den bekannten Sachverhalt der Agglomerationsvor- und -nachteile, der mit der technisch-ökonomischen Entwicklung natürlich auch wieder Wandlungen in den Proportionen ausgesetzt ist, die für die Bereiche der Industrie und der Dienstleistungen bei unterschiedlicher Ausgangslage ebenso ein verschiedenes Ausmaß annehmen dürften. Aus den mit wachsender Agglomeration veränderten Produktivitäten, die in Grenz- und Durchschnittswerten beobachtet werden können, ergeben sich bestimmte Optimalgrößen für die Häufung von Betrieben im sekundären und tertiären Bereich. Es ist möglich, daß in den Ballungsgebieten die Optimalbereiche durch zu starke Agglomeration überschritten, während sie in Streuungsgebieten durch zu geringe Agglomeration nicht erreicht werden. Naheliegend wäre es dann, die ungünstige Entwicklung der Produktivität in eine günstige Entwicklung überzuführen, indem Investitionen durch entsprechende Förderung von den Ballungsgebieten auf die Streuungsgebiete verlagert werden.273) Dabei wäre jedoch nicht nur der derzeitige, sondern auch der künftig zu erwartende Verlauf der Produktivität zu beachten. Entsprechendes gilt für die Betrachtung der Infrastruktur, die für diese Betriebe benötigt wird: Sie besteht insbesondere in der Geländeerschließung, in Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen. - Doch die verschiedenen Produktivitäten der "Infrastruktur" und "Suprastruktur" allein können keine vollständigen Aufschlüsse geben - die Entwicklungen wären vielmehr miteinander in Beziehung zu setzen, damit Aussagen unter ökonomischem Blickwinkel für die regionale Förderung der Investitionen gemacht werden können.274)

Man wird jedoch nicht generell sagen können, daß die Ballungsgebiete derzeit in ein ökonomisches Stadium eintreten, in dem die Agglomerationsvorteile in Agglomerationsnachteile umschlagen. Umgekehrt dürfte auch festzuhalten sein, daß zwar in den Streuungsgebieten die Vorteile der Agglomeration noch nicht genügend genützt werden, daß aber auch nicht alle Bereiche genügend Entwicklungspotential für eine Förderung besitzen.

So tritt das Jahresgutachten 1968 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Auffassung entgegen, daß das Schwergewicht der Investitionen aus den Ballungsgebieten verlagert werden müsse.275) Es sei vielmehr anzunehmen, daß die hohen Sprungkosten der Investitionen künftig zu gut ausgelasteten Kapazitäten mit vergleichsweise geringen laufenden Kosten führten. - Abschließend heißt es: "Die Lösung der Großstadtprobleme zu vertagen, würde

bedeuten, den aufgestauten Investitionsbedarf nur zu vergrößern und die Vorsorge für die Zukunft zu vernachlässigen."

Anders ist wahrscheinlich die Lage bei zentralen Großballungen, wie London oder Paris, zu beurteilen. Zwar üben auch diese Ballungen nach wie vor starke Anziehungskraft aus, doch man kann annehmen, daß bei voller Anlastung der "Sozialkosten" Agglomerationsvorteile von Agglomerationsnachteilen überkompensiert werden können. Das hat zu Versuchen geführt, der weiteren Häufung von Betrieben des sekundären und tertiären Sektors mit administrativen Maßnahmen Einhalt zu gebieten, ergänzt durch einen Ring neuer Städte um Paris und weiterer "métropoles d'èquilibres" als Entlastungsstädte bzw. Wachstumspole für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in der weiteren Umgebung.

"France and Great Britain may be mentioned as the only two countries which, in order to check the growth of already overpopulated cities, have taken measures restricting the expansion of industry around Paris respectively London." - Einzelheiten dazu können dem UNRISD-Bericht entnommen werden.276)

Im Zusammenhang mit der Betrachtung regionaler Produktivitäten wären jedoch auch die sozialen Zusatzkosten und -erträge zu sehen. Sie bringen beträchtliche Belastungen, Verzerrungen und die oft vernachlässigten Folgewirkungen von kaum übersehbarer Reichweite mit sich, die den Begünstigten bzw. Benachteiligten weder angelastet noch vergütet werden. Erst nach der Berücksichtigung dieser Kosten und Erträge dürfen Ziele und Mittel für die regionale Förderung von Investitionen festgelegt werden; auf der Basis umfassender Erforschung der jeweiligen besonderen Verhältnisse werden sie über das jeweilige Entwicklungspotential deutlich. 277)

Es handelt sich hier um eine Fülle der verschiedensten Erscheinungen. Besonders die "Sozialkosten" treten hervor - sie werden vornehmlich von der privaten Wirtschaft verursacht, können aber auch von der öffentlichen Wirtschaft ausgehen. Die Belastungen treffen die Bevölkerung besonders stark, denkt man an Beeinträchtigungen durch Lärm, Rauch oder Wasserverunreinigung, und können sie auch zu weitreichenden Reaktionen in räumlicher Hinsicht veranlassen. Die Betriebe der Industrie können sich gegenseitig belasten, so etwa über Gebäudeschäden durch den Ausstoß. von Abgasen, aber auch die Produktion weit außerhalb der regionalen Optima kann unter dem Begriff der Sozialkosten erfaßt werden, entstehen dem Staat doch Ausfälle durch geringere Steuerzahlungen oder zusätzliche Kosten für den Ausbau und die Unterhaltung der Infrastruktur.

(3) Erstreben optimaler Agglomeration im privaten und im öffentlichen Bereich

Da dem Ausbau der Infrastruktur wachsende Bedeutung zukommt, stellt er auch einen wirksamen Ansatzpunkt für die regionale Förderung dar. Obwohl es Anlagen und Einrichtungen gibt, die sich deutlich der Bevölkerung bzw. dem sekundären und tertiären Bereich der Wirtschaft zuordnen lassen, liegen vorwiegend Überschneidungen in der Nutzung vor. Man kann sogar sagen, daß eine gemischte Beanspruchung durch Bevölkerung und Wirtschaft im allgemeinen zu günstigeren Auslastungsgraden und so zu günstigeren Verhältnissen zwischen Kosten und Nutzen führt. Weitere Vorteile

können sich ergeben, wenn die Erstellung von Verbundanlagen möglich ist, die verschiedenen Zwecken dienen. Beim regional gezielten Ausbau der Infrastruktur können, gerade unter Nutzung von Mischungs- und Verbundvorteilen, beträchtliche Effekte erzielt werden.

Verkehrsanlagen werden weitgehend, sowohl in Ballungsgebieten als auch in Streuungsgebieten, von Wirtschaft und Bevölkerung benutzt. Hieran läßt sich auch die Zweckmäßigkeit gemischter Inanspruchnahme demonstrieren: Die öffentliche Bahn zu einer ausgelagerten "Bürostadt" müßte für die "Spitzenzeiten", d.h. für die Belastung zu Arbeitsbeginn und Arbeitsende, dimensioniert werden, während der übrigen Zeit hat sie große ungenutzte Kapazitäten. Gleiches würde für eine Straße zu jenem Ziel gelten. Als Beispiel für eine Verbundanlage ließe sich die Zusammenfassung von Überlandleitungen, für Gas, Öl, Telefon oder Elektrizität in einem sogenannten Kollektor nennen.

Ähnlich wie bei der Infrastruktur, die vorwiegend der Wirtschaft dient, muß auch bei den Anlagen und Einrichtungen, die vornehmlich für die Bevölkerung verfügbar sein sollen, Überlegungen zur Entwicklung der Produktivität angestellt werden. Das gilt auch für gemischt genutzte Infrastruktur, mögen hier auch besondere Schwierigkeiten bei der Zurechnung auftreten. Geht es um Einrichtungen für die Bevölkerung, so wird sich allerdings im allgemeinen die Ermittlung von Kosten-Nutzen-Relationen empfehlen. Die Fixierung auf Minimalgrößen, vornehmlich für die Streuungsgebiete, oder auf Maximalgrößen, entsprechend für die Ballungsgebiete, erscheint jedoch problematisch, weil damit die Gefahr entsteht, daß Lösungen gewählt werden, die sich in wirtschaftlich äußerst ungünstigen Bereichen bewegen, sowohl hinsichtlich der Anschaffung als auch der Nutzung dieser Anlagen und Einrichtungen.278)

Über die zweckmäßige Größe eines zentralen Ortes, insbesondere unter dem Gesichtspunkt seiner Ausstattung mit Anlagen und Einrichtungen der Infrastruktur liegen inzwischen zahlreiche Untersuchungen vor. Allerdings werden vorwiegend die Mindestgrößen behandelt, womit dann keine Anhaltspunkte darüber gegeben werden, ob bei einem Operieren im "unteren Bereich" geringe oder gewichtige Nachteile auftreten. - Eine neue Untersuchung nennt z.B. folgende Bereiche und Größen unter dem Gesichspunkt der Einwohnerzahl.279)

Einrichtung	Einwohnerzahl
Arbeitsamt	250.000 bis 1.000.000
Berufsschulen	ab 60.000
Berufsschule (System)	ca. 100.000 bis 300.000
Freibad	ab ca. 25.000
Gesamtschule	ab 20.000 bis 30.000
Gesundheitsamt	ca. 250.000 bis 375.000
Großschwimmhalle	ca. 250.000 bis 750.000
Gymnasium (2zügig)	20.000
Gymnasium (4zügig)	40.000
Krankenhaus	
Grund- und Regelversorgung	ab ca. 50.000
Theater	ab ca. 300.000
Warenhaus	ab 90.000

Genaue und vorausschauende Überlegungen sind im Bereich der Infrastruktur um so wichtiger, als Kontrolle durch Markt und Wettbewerb im allgemeinen fehlt, was zu Unter- und Überinvestitionen, abgesehen von falschen Größen, mit weitreichenden Folgen führen kann. Die Ermittlung von Optimalgrößen oder Optimalbereichen bringt allerdings gewisse Schwierigkeiten mit sich. Können für einzelne Anlagen oder Einrichtungen, die der Wirtschaft bzw. der Bevölkerung dienen, solche Größen und Bereiche festgestellt werden, so wachsen die Schwierigkeiten mit zunehmender Verflechtung bei Erstellung und Nutzung, bis schließlich nur noch recht vage Aussagen über ökonomisch optimale Aggregationen gemacht werden können. Ein wesentlicher Grund für diese Schwierigkeiten, weniger für die Theorie als für die Praxis, liegt darin begründet, daß es sich nicht um die statische, sondern um die dynamische Ermittlung des Optimums bzw. der Optima handeln muß.

Weitere Komplizierungen treten auf, sollen Angaben zu optimalen Ortsgrößen gemacht werden. Die bedeutende Rolle, die der regionalen Produktivität für den räumlich gezielten Einsatz der Investitionen bei Infrastruktur und Suprastruktur zukommt, wurde bereits erwähnt. Ähnlich jedoch wie bei den Anlagen und Einrichtungen, die vornehmlich der Bevölkerung dienen, sind darüber hinaus weitere Betrachtungen anzustellen, die das Kriterium der Produktivität ergänzen, mitbestimmen oder ablösen. Als besonders wichtig in diesem Zusammenhang ist das ökonomische Entwicklungspotential eines Ortes anzusehen, das von zahlreichen speziellen Faktoren bestimmt werden kann. Ergänzend sei noch auf den Sachverhalt der mit Sprungkosten verbundenen Investitionsblöcke hingewiesen, besonders deutlich wohl bei der Steigerung der Leistungsfähigkeit von Verkehrssystemen, der eine kontinuierliche Abstimmung von Kosten und Nutzen bei sich verändernder Zahl der Benutzer bzw. der Einwohner verhindert.

Für die Ermittlung des Entwicklungspotentials sind unter anderem folgende Komplexe von weitreichender Bedeutung:

Die Wirtschaftsstruktur in ihrer Ausprägung läßt sich als Basis für eine Fülle weiterer Tatbestände und Tätigkeiten erkennen. Eine zentrale Stellung nehmen besondere Zweige der Industrie ein, die kräftige Impulse auf vor- und nachgelagerte Bereiche der Industrie bzw. die gesamte Wirtschaft ausüben. Diese Impulse führen nicht nur zu Multiplikatorfolgen im lokalen und regionalen Maßstab, sondern auch zu Integrationswirkungen in Richtung auf die nationale oder internationale Ebene. Je weiter die zu überwindenden Entfernungen werden, desto größer ist allerdings die Wahrscheinlichkeit, daß der Fluß der Beziehungen gebündelt über einen größeren zentralen Ort läuft, um sich von dort zu verzweigen.

Historisch bzw. unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung mag zwar gewissen Zweigen der Industrie eine Basisfunktion zukommen, während bestimmten Arten von Dienstleistungen ein weitgehender Folgecharakter eigen ist, doch kann unter den heutigen Bedingungen ein intensiver Wirtschaftsprozeß weder auf den einen noch auf den anderen Bereich verzichten, selbst wenn einmal die angewachsenen Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung bzw. der Arbeitskräfte, deren Wohnortentscheidung ja im Zusammenhang mit der regionalen Förderung von besonderer Bedeutung ist, außer Betracht bleiben.280)

Die regionale Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland dürfte sich im wesentlichen auf basic/non-basic-Konzepte gestützt haben. So wurde einer gezielten Industrieansiedlung, ergänzt durch eine gewisse Förderung des Fremdenverkehrs in geeigneten Gebieten, volle Aufmerksamkeit gewidmet. Schließlich hat man auch die Förderung bestimmter öffentlicher Investitionen einbezogen. Inzwischen sind auch Überlegungen, ob bestimmte Dienstleistungen, etwa durch den Bau von Einkaufszentren, gefördert werden sollten, angestellt worden. Die Unterstützungen sind nur in allgemeine und industrielle Problemgebiete geflossen, die Ballungsgebiete erfuhren unter dem Gesichtspunkt der regionalen Entwicklung keine gezielten Maßnahmen. Hemmnisse in den Ballungsgebieten wurden, wie bereits erwähnt, nur in Frankreich und in England für die jeweilige Hauptstadt errichtet, allerdings in recht schematischer und wenig wirkungsvoller Art (Administrative Hemmung für die Ansiedlung von Betrieben des sekundären und tertiären Sektors).

Zuvor wurde zu zeigen versucht, welche Bedeutung der Wirtschaftsstruktur gerade für die Entwicklung beizumessen ist. Die Gedanken der Förderung von Schwerpunkten, umfassender: von Entwicklungspolen oder noch weitergehend im Ansatz: von zentralen Orten benötigen diese Grundlage. Es geht hier um die Möglichkeit, Agglomerationsvorteile gezielt wahrzunehmen, indem der Einsatz der Mittel aus der Förderung gewissermaßen geballt folgt, um den Gefahren der Zerstreuung oder Zersplitterung und damit drohender Wirkungslosigkeit zu entgehen. Um die Dynamik eines Multiplikator- und Integrationsprozesses auslösen zu können, müssen gewisse Effekte der Ballung, der Konzentration und der Zentralisierung gerade in räumlicher Hinsicht bewirkt werden. Dazu gehören aber auch so verschiedene Sachverhalte wie die Beschaffung von Informationen, die Entfaltung des technischen Fortschritts oder die Einstellung der Arbeitskräfte, soll sich dieser Prozeß soweit wie möglich entfalten können.

Die Abwendung von der Forderung "Industrie aufs Land" hat sich schon vor geraumer Zeit vollzogen und ist der Anerkennung von Schwerpunkt-Konzepten gewichen. Die Theorie der Entwicklungspole, von François Perroux begründet und von J.R. Boudeville auf den Raum bezogen, eignet sich gegenüber der mehr statischen Theorie der zentralen Orte gut als Grundlage für die regional gezielte Entwicklungspolitik, wenn auch in ihr, ähnlich wie in den basic/non-basic-Konzepten, eine Überschätzung der Wirkung industrieller Wachstumskomponenten, besonders unter der Bedingung "reifer" Industrieländer enthalten sein dürfte. Wie schnell expandierende zu stagnierenden Industrien zu werden drohen, zeigen z.B. neuerdings die Bereiche des Fahrzeugbaus, der Elektrotechnik oder auch der Chemie im Zeichen wachsenden Wettbewerbs auf den nationalen, besonders aber auf den internationalen Märkten. Auch die Preisgabe alter zugunsten neuer Entwicklungspole, die man im regionalen Zusammenhang, wenn auch vereinfacht, mit den vorhandenen Kernen in Ballungsgebieten und neu zu erschließenden Polen in Entwicklungsgebieten gleichsetzen könnte, vermöchte infolge des Verzichts auf Verstetigung der Prozesse nur zu unbefriedigenden Ergebnissen führen.

Lage, Verkehrsanschlüsse und Zentralitätsgrad eines Ortes bestimmen im hohen Maße sowohl die Möglichkeiten wirtschaftlicher Tätigkeit als auch die Chancen allgemeiner Entfaltung. Zu berücksichtigen wäre bei dieser Betrachtung auch die Zahl der

Beschäftigten und die Zahl der Einwohner im zentralen Ort, aber auch in seinem Umland. Diese Zusammenhänge weisen auf die Abhängigkeit des zentralen Ortes hin, der nicht abgesondert, vielmehr eingebettet in das gestuft aufgebaute System der Zentralen Orte zu sehen ist. Wie die Regionalpolitik auch ausgerichtet oder orientiert sein mag - das Gefüge der unterschiedlich eng miteinander verbundenen zentralen Orte spielt eine entscheidende Rolle.

(4) Agglomeration, Kommunikation und zentrale Orte

Nach der Bestimmung des Entwicklungspotentials zur Klärung der speziellen Produktivitäten von Investitionen in den regionalen Kernen zur Annäherung an optimale Agglomerationen soll noch ein wenig bei der Frage nach der unter ökonomischen Gesichtspunkten günstigsten Größe von Städten verweilt werden. Auf andere Art und Weise läßt sich der wünschenswerte optimale Bereich über die Kosten und Erträge, die der Bevölkerung, den Unternehmen und dem Staat insbesondere in Form von Löhnen, Einkommen und Steuern entstehen bzw. zufallen, zwischen den zu meidenden ungünstigen Relationen ermitteln. Nun müßte man in den Überlegungen noch weiter gehen, wenn das auch fast nur theoretische und kaum noch praktische Bedeutung hat, um zu sagen: Vom Optimum der einzelnen Stadt müßte man zum Optimum aller Städte gelangen oder, anders ausgedrückt, der maximale Nutzen in der jeweiligen Stadt müßte zugunsten des maximalen Nutzens in allen Städten aufgegeben werden, wobei unter Nutzen hier die Differenz zwischen Kosten und Erträgen zu verstehen wäre.

Zusammengefaßt sollen die Ansichten, zunächst von L.H. Klaassen und dann von W. Isard, zu diesen Fragen wiedergegeben werden.281)

His conclusion is therefore that 'in building cities one should aim at maximizing the contribution of all cities together to the national income. The distribution of population over the existing nuclei, therefore, should be such that marginal disposable income in all of them is equal.' Klaassen's approach seems, however, to be too restricted, for one reason particularly. He neglects the interdependence between centers within the urban system which implies that the growth of one centre will usually affect other centres of the system, some adversely and some favourably. Thus, a situation where all centres have been developed to their individually optimum size may not be either feasible or compatible with an optimum for the system as a whole.

His approach (gemeint ist der von Isard) is similar to Klaassen's. He agrees that each of the net economy curves would presumably rise to a maximum and then fall. It is, however, when it comes to aggregating the curves to an over-all index of urban economy as a function of size that Isard objects. First, there is the obvious fact that no different cities must be expected to have a different shape. Secondly, there is the problem of weighting. Since the various economies must be expected to be of different significance, there must be some sort of weighting in the aggregate of curves into a uniform index, and no obvious or objective way of selecting such weights can be found. However, the most significant objection is the third, namely that aggregating the curves even by means of weighting would imply an assumption that the net economy

curves referring to the numerous urban functions are simply additive, while their functions in reality are tied together in a complex system of dependency and interplay relations.

So abstrakt solche Überlegungen auch sein mögen, sie zeigen unter einem besonderen Gesichtspunkt wieder den unauflöslichen Zusammenhang der Schwerpunkte, der Entwicklungspole bzw. der zentralen Orte. Erneut sei deshalb auch auf das Geflecht der Verbindungen durch das abgestufte Gefüge der kleinen, mittleren und großen Städte hingewiesen. Vorwiegend über dieses Gefüge, das in bestimmten Gebieten und unter gewissen Voraussetzungen auch in Gestalt von Bändern und Flächen wächst, vollzieht sich die in diesem Zusammenhang wichtige Kommunikation. Erfindungen und Neuerungen mit ihrer weitreichenden Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung werden auf diesem Weg weitergegeben, soweit das die vorhandenen Hemmnisse zulassen.282)

Die "Polarisations- und Sickereffekte" bzw. die "Ausbreitungs- und Kontereffekte" in ihrer jeweiligen Proportion hängen ebenfalls weitgehend von diesem Netz ab.283) Auch die gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung vollzieht sich überwiegend über das Gefüge der Städte. Entscheidend für dieses im Verlauf der Zeiten recht stabil gebliebene Muster von Agglomerationen im Raum dürften die Kriterien der Zugänglichkeit und der Vielfalt in den einzelnen Orten sein. Abschließend sei noch bemerkt, daß die Impulse keineswegs nur von "oben" nach "unten", d.h. von den großen zu den kleinen Städten verlaufen, sondern auch umgekehrt, mag auch das Verhältnis recht unterschiedlich sein.

(5) Verlagerungen von wirtschaftlichen zu gesellschaftlichen Fragen

Beschränkt man sich in hoch entwickelten und dicht bevölkerten Ländern, wie sie in Mitteleuropa vorherrschen, im wesentlichen auf ökonomische Ansätze bei der Regionalpolitik, so muß das zwangsläufig zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Die Förderung der Produktivität mit dem Ziel, ein möglichst hohes Wachstum für alle Regionen zusammen oder für die einzelne Region allein zu erreichen, ist zu beschränkt, um den heutigen Anforderungen unter den angesprochenen Voraussetzungen gerecht zu werden, selbst wenn noch weitere Bedingungen in unterschiedlicher Quantität oder Qualität angefügt werden. Die Zielrichtung dürfte so einfach weder sinnvoll noch zweckmäßig bestimmt sein, weil sie die immer komplexeren Lebensverhältnisse nicht zu erreichen und zu beeinflussen vermag. Erst wenn den verflochtenen Problemkreisen aus den verschiedensten Lebensbereichen entsprechend umfassende Zielvorstellungen gegenüberstehen, verankert im politischen Wollen und Handeln, verbessern sich die Aussichten, die drohenden Konflikte und Kollisionen drastisch zu vermindern. Der Glaube, daß die allgemeinen gesellschaftspolitischen Ziele am besten durch wirtschaftliche Expansion zu erreichen seien, ist gerade in dieser Zeit nachhaltig erschüttert worden. Erkennt man nicht die dringenden Aufgaben, die mit Hilfe der Regionalpolitik zu bewältigen sind, beschränkt man sich vielmehr weitgehend darauf, mit ihrer Hilfe die Einkünfte für Staat, Unternehmen und Bevölkerung durch regionale Erschließung kurzfristig oder langfristig zu verbessern, so kann das ähnlich verhängnisvolle Folgen wie beim lange völlig ignorierten Umweltschutz haben.284)

Die Methode kaum beschränkter oder abgestimmter Nutzung und Ausnutzung, vielfach auch der Ausbeutung, hat nicht nur die natürlichen Grundlagen erfaßt, sondern betrifft auch Raum und Landschaft bzw. die darin gelegenen Siedlungen. Obwohl viele Ballungsgebiete trotz Gefährdung ihrer Kerne infolge mangelnder Ordnungsmaßnahmen nach wie vor wirtschaftliche Anziehungskraft ausüben, vermögen sie wegen der Beeinträchtigungen in ihrer Umwelt keine befriedigenden allgemeinen Lebensbedingungen zu bieten. Die ansässige oder zuwandernde Bevölkerung steht hier vor der Alternative, entweder diese unbefriedigenden Umstände zu erdulden oder beträchtliche wirtschaftliche Nachteile ertragen zu müssen. Obwohl in den Streuungsgebieten Orte zu Schwerpunkten ausgebaut werden, erzielen diese Entwicklungsmaßnahmen meistens die Vorteile der Agglomeration nicht in genügendem Maß, und zwar oftmals weniger in wirtschaftlicher als in gesellschaftlicher Hinsicht. Mögen sich die Alternativen für die Gruppen und Schichten der Bevölkerung hier recht verschieden stellen, so dürften doch vor allem der Mangel an städtischer Atmosphäre bzw. die geringen Möglichkeiten der Wahl in den verschiedenen Lebensbereichen als bedrückend empfunden werden. Die Probleme in den verschiedensten Sachgebieten führen immer wieder zur Raumnutzung und Raumstrukturierung in den verschiedensten Maßstäben, können also nicht losgelöst von der Regionalpolitik betrachtet werden.

Im Zusammenhang mit den gerade angesprochenen Problemen in den Ballungs- und Streuungsgebieten sei noch einmal hingewiesen auf die Gefährdung der Agglomerationsvorteile durch gegenseitige Störungen und Beeinträchtigungen, auf die erschwerte oder kaum noch gewährleistete Zugänglichkeit der Kerne, die Verödung, Einseitigkeit oder Stagnation der Cities bei ungleichmäßiger Auslastung der Infrastruktur, auf Wirkungen und Folgewirkungen aus mangelndem Schutz der natürlichen Grundlagen oder auf das Verwachsen oder Ausufern der großen Städte, nicht zuletzt verursacht durch die ungehemmte Nutzung des Automobils. Oder es sei hingewiesen auf die geringe Auswahl bei den Arbeitsplätzen im sekundären oder im tertiären Sektor, auf wenig attraktive Einkaufsmöglichkeiten, Mängel im Ausbildungs- und Fortbildungswesen, selbst in den Zentren bzw. Schwerpunkten der Streuungsgebiete, sowie auf die bereits erwähnten Probleme beim Aufbau und bei der Auslastung der Infrastruktur.

Mit zunehmender Entwicklung in einem Land erwächst auch für die Regionalpolitik die Möglichkeit und damit die Verpflichtung, zur Erfüllung der allgemeinen gesellschaftspolitischen Ziele in steigendem Maß beizutragen. Die immer wieder erhöhte Effizienz, gerade in den technischen und wirtschaftlichen Systemen und Prozessen, bringt aber auch die verschiedensten Pressionen mit sich. So ist der Wunsch nach erweiterter Interpretation der allgemeinen gesellschaftspolitischen Ziele nicht nur in zusätzlichen Ansprüchen und Bedürfnissen zu sehen, sondern auch in der Notwendigkeit, die jeweiligen Beeinträchtigungen für den Menschen zu kompensieren. Für eine zutreffende Beurteilung müßte also gewissermaßen die Differenz zwischen dem, was an Nutzen zu erwarten ist, und dem, was sich an Belastungen ergeben hat, in seinem Volumen abgeschätzt werden, um den tatsächlichen Gewinn für die Gruppen und Schichten der Bevölkerung festzustellen.

Beispiele für die Verluste, die der Bevölkerung, besonders in den Ballungsgebieten, durch falsch angewandte Technik und ungehemmtes oder ungelenktes Wirtschaften entstehen, und die den Fortschritt bisweilen zu pervertieren drohen, gibt es in fast

unübersehbarer Zahl. - Die Anstrengungen in einer Gemeinde für den Bau eines Schwimmbades erscheinen fast absurd, wenn man früher im nahen Fluß oder in nahen Seen baden konnte. Völlig absurd aber ist es, wenn zuerst alle Abwässer in Flüsse und Seen gespült werden, aus denen man dann mühsam Trinkwasser aufbereitet. - Die an sich selbstverständliche Kostenanlastung nach dem "Verursacherprinzip" scheint in Zukunft eingeleitet zu werden. Sie hätte - früher angewandt - viele Beeinträchtigungen und Zerstörungen abwenden können.

Führt man unter den inzwischen erreichten Gegebenheiten bestimmte Maßnahmen durch, insbesondere Investitionen, die sich unter Umständen erst in Jahren oder Jahrzehnten voll auswirken, so muß man sich, was recht einfältig klingen mag, am Menschen in seiner Gemeinschaft orientieren. Das gilt für die Ballungsgebiete, bei denen Probleme der Umweltgestaltung im Vordergrund stehen, genauso wie für die Streuungsgebiete, bei denen Fragen der Entwicklungsförderung Vorrang haben. Die Anwendung der Technik, die Tätigkeit der privaten und der öffentlichen Wirtschaft oder die Abwicklung der Funktionen, jeweils mit ihren vielen Abhängigkeiten zu sehen, muß dieser Forderung Rechnung tragen - was leider noch nicht selbstverständlich ist.

Kritik übt N.M. Hansen an der regionalen Entwicklungspolitik, wobei er vornehmlich von den Bedingungen in den USA ausgeht, die allerdings den Verhältnissen in vielen anderen Ländern ähneln. Er beanstandet, daß die Förderung vor allem auf technische Infrastruktur, besonders für die Ansiedlung von Industriebetrieben, ausgerichtet ist. Regional gezielte "Investitionen" unmittelbar für den Menschen, zur Förderung beruflicher Kenntnisse und Fähigkeiten oder zur Erhöhung des Wissens und der Entscheidungsfähigkeit seien fast völlig unterblieben. 285) - Beiträge zur Regionalpolitik in Entwicklungsländern weisen deutlicher auf die Bedeutung der Einstellung der Bevölkerung von Problemgebieten hin, die oft von Lethargie, Resignation oder Minderwertigkeitskomplexen geprägt wird. - Wie mangelhaft die Forderungen der Bevölkerung in den Ballungsgebieten, wenn auch auf völlig andere Art berücksichtigt worden sind, braucht hier nicht noch einmal wiederholt zu werden.

Will die regionale Entwicklungspolitik erfolgreich sein, gleichgültig in welchem Gebiet sie wirken soll, so muß sie sich letztlich mit ihren Zielen und Mitteln am Menschen mit seinen Fähigkeiten und seinen Schwächen orientieren. Das bedeutet: Berücksichtigung der in diesem Zusammenhang bedeutsamen Grundsätze. So wäre das wichtige Erfordernis der Flexibilität und Mobilität gegenüber den Forderungen nach Sicherheit und Heimat zu sehen. Der allgemein erkennbare Wunsch, Gewichtsverlagerungen von Quantitäten zu Qualitäten zu bewirken, dürfte auch für regionale Entwicklungen gültig sein. Ähnliches wird sich auch für eine Verstetigung zahlreicher Erscheinungen sagen lassen, eine Forderung, der in marktwirtschaftlich orientierten Systemen besondere Bedeutung zukommt. Gerade räumliche und regionale Erscheinungen können diesen Ausgleich benötigen, weil sie meist mit fixierten Investitionen von längerer Dauer verbunden sind.

Statt den Blick auf die Steigerung einzelner oder mehrerer ökonomischer Produktivitäten, verbunden mit möglichst hoher Flexibilität und Mobilität, zu richten, sollte man sich mehr um die allgemeine und die regionale Erschließung von "human and natural resources" kümmern.286) Das dürfte in etwa auch der Forderung

nach einem umfassenderen Ansatz entsprechen, der den Menschen in der Gemeinschaft mit seiner Umwelt in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt. Eine Minderung der Effizienz braucht bei Anwendung dieser Perspektive kaum befürchtet zu werden, wahrscheinlich kann sogar eine Steigerung durch den zu erwartenden höheren Grad der Zufriedenheit der Bevölkerung erwartet werden. Für diese Auffassung gibt es zwar noch keine Beweise, jedoch begründete Vermutungen.

> "Social goals come to the fore especially in countries with an already highly developed economic structure. In countries which still have to sit in motion, the process of accelerating their economic development, purely social goals, are still considered a luxury they cannot afford without imperiling their development in general. - However, some countries saw clearly that improvement of the social living conditions is important for augmenting economic productivity. This is the case for developed countries like Sweden (promotion of social and cultural services) and the Netherlands (emphasis on the improvement of the atmosphere to attract new locations). 287)

Vereinfacht wären diese Forderungen auch unter räumlichem und regionalem Bezug vielleicht in diese Formel zu kleiden: Der Blick sollte statt auf das ökonomische Optimum, nach dessen Erreichen sich günstige gesellschaftliche Verhältnisse von selbst ergeben sollen, zunächst auf das gesellschaftliche Optimum, das günstige ökonomische Konstellationen fördern kann, gerichtet werden. Die Frage nach diesem Optimum, zu dem noch eingehende Ausführungen zu machen sind, führt dann weiter und mündet schließlich in die Frage nach den Alternativen bei der Urbanisierung und der Urbanität.288)

b) Zusammenhänge in einzelnen Lebensbereichen

(1) Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Für die Bevölkerung sind die Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten von erheblicher Bedeutung, wenn auch die regional verschiedenen Verhältnisse von Angebot und Nachfrage zu unterschiedlichen Wertungen führen mögen. Die Forderungen nach Sicherheit des Arbeitsplatzes, sowie Möglichkeiten für Auswahl und Aufstieg sind von großer Wichtigkeit, brauchen hier aber nicht weiter erörtert zu werden. Die Nützlichkeit ihrer Arbeit spielt für die Beschäftigten eine wichtige Rolle. Im Zuge der Umschichtungen zwischen den Sektoren und innerhalb der Sektoren der Wirtschaft kommt der Umschulung und Weiterbildung auch für die Produktivität eine Schlüsselstellung zu. Und schließlich vermögen gut ausgebildete Arbeitskräfte interessante Unternehmen und Betriebe anzuziehen.

Damit die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung, aber auch die Forderungen der Wirtschaft, befriedigt werden können, benötigt der Arbeitsmarkt eine gewisse Größe, die mit den fortschreitenden Umstrukturierungen noch anwachsen wird. Die Vorteile der Differenzierung und Spezialisierung, die auch auf anderen Märkten zu Leistungssteigerungen führen, können ohne Aufgabe der erwähnten Forderungen, insbesondere der Sicherheit und der Beweglichkeit für die Beschäftigten, nur auf Arbeitsmärkten von bestimmter Größe erreicht werden.

Als "charakteristische Indikatoren für die Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen" lassen sich nennen:

a) Indikatoren für eine obere Begrenzung der Arbeitsmarktregion

   1. Die kritische Pendelentfernung
   2. Die gegebenen und erweiterungsfähigen Substitutionsbeziehungen zwischen regionaler und sektoraler bzw. beruflicher Mobilität

b) Indikatoren für eine untere Begrenzung der Arbeitsmarktregion

   1. Die Mindestgröße der Region aufgrund der Standortanforderungen der Industrie
   2. Die Mindestgröße der Region aufgrund der Optimalkapazitäten von Infrastruktureinrichtungen.289)

Stehen die Forderungen der Bevölkerung hinsichtlich der Möglichkeiten für Arbeit und Beschäftigung im Vordergrund, so kommt dem Ausmaß der Bereitschaft, Wege zwischen Wohnstätte und Arbeitsplatz zu überwinden, eine zentrale Bedeutung zu. Der Wille und die Möglichkeit zum Pendeln, die bei den einzelnen sozialen Gruppen und Schichten verschieden ausgeprägt sind,290) bestimmen dann die Größe des Arbeitsmarktes.291) In Ballungsgebieten ergeben sich abgesehen von dem Problem wachsender Entfernungen zwischen Arbeitsstätten und Wohnstätten insbesondere für die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen im Hinblick auf Arbeit und Beschäftigung im allgemeinen kaum Schwierigkeiten, während in den Streuungsgebieten hier meist die entscheidenden Probleme liegen.

Zur Mindestgröße selbst kommt die erwähnte Studie zusammenfassend derzeit zu folgendem Ergebnis:

Damit rückte die zumutbare Pendelentfernung in den Mittelpunkt der Frage nach den geeigneten Indikatoren zur Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen. Diese ökonomische Entfernungsgröße legt nämlich den Raum fest, in dem ein Ausgleich zwischen den beiden Seiten des Arbeitsmarktes erreicht werden muß, wenn nicht bedenkliche ökonomische und außerökonomische Kosten in Kauf genommen werden sollen. Mit dem stabilen Pendlerraum wurde so der adäquate räumliche Bezugspunkt für die Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Für diese Region errechnet sich eine Mindesteinwohnerzahl von 200.000 Personen, eine Gröpenordnung, die in den meisten realistischen Fällen hoch industrialisierter Räume natürlich noch ganz erheblich überschritten wird.292)

Ein eigenständiger Arbeitsmarkt muß natürlich auch eine "Arbeitsverwaltung" (Arbeitsamt mit Nebenstellen) für die Lösung der zahlreichen Aufgaben, besonders im Bereich der Arbeitsvermittlung, besitzen. Als zweckmäßige Basis für eine gut funktionierende Arbeitsverwaltung wird eine Spanne zwischen 250.000 und 1.000.000 Einwohnern angegeben.293)

Sind in den Großstädten innerhalb und außerhalb der Ballungen, wenn nicht besondere Verhältnisse, wie sie in industriellen Problemgebieten vorliegen, im allgemeinen eigenständige Wohn- und Arbeitsmärkte mit gestufter Gliederung, besonders hinsichtlich

der Entfernung und der Ansprüche, deutlich festzustellen, so ist in den Streuungsgebieten nur selten ein leistungsfähiger Arbeitsmarkt vorhanden, so daß sich auch die Frage nach funktionalen oder lokalen Gliederungen erübrigt. Mit der Zunahme dieser Differenzierungen ergeben sich jedoch erst attraktive Verhältnisse für Bevölkerung und Wirtschaft. Wenn eine bedeutende Erhöhung der Einwohnerzahlen, gerade auch in der künftigen Zeit, weder durch Geburtenüberschuß noch durch Zuwanderung in die Streuungsgebiete zu erwarten ist, könnte die erforderliche Größe des Arbeitsmarktes vor allem durch Einschluß eines geeigneten zentralen Ortes, sowie durch Ausrichtung oder Ausbau von Verkehrsverbindungen angestrebt werden. Die Modifizierung des Gefüges der zentralen Orte mit seiner Stufung könnte die Grundlagen für einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt wesentlich beeinflussen.

Der zentrale Ort des Arbeitsmarktes müßte identisch sein mit dem Entwicklungspol, an dem die Förderung ihren Ansatzpunkt findet. Hier hätte, gerade im Hinblick auf die Arbeitskräfte, das leicht erreichbare Wettbewerbszentrum der Wirtschaft, das räumliche Vorzugslagen vermeiden würde, zu liegen. Hier wären aber auch alle Einrichtungen für die Arbeitsvermittlung, sowie für die Ausbildung oder Weiterbildung anzusiedeln. Ergänzung könnte dieses Hauptzentrum durch einige Nebenzentren erfahren, in denen vor allem weniger anspruchsvolle und leichter erreichbare Arbeitsmöglichkeiten angeboten würden. Es wäre jedoch darauf zu achten, Haupt- und Nebenzentren markant in abgestufter Eigenständigkeit zu halten, weil wesentliche Veränderungen in den Proportionen, gerade zwischen den Nebenzentren, zu Verkehrsströmen führen müßten, die zur Sprengung der systematisch ausgerichteten Schwerelinien des Verkehrs führen, was unnötige Schwierigkeiten gerade bei der öffentlichen Verkehrsbedienung bereiten würde.

Innerhalb eines gegliederten Arbeitsmarktes könnten in Wechselwirkung mit dem abgestuften Gefüge der zentralen Orte und einem Entwicklungspol von ausreichender Größe in der Mitte einfache und höhere Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung angemessen erfüllt werden. Kann man Möglichkeiten für Arbeit und Beschäftigung, die diese Forderung erfüllen, im sekundären, aber auch im tertiären Bereich schaffen, dann dürfte die Entwicklung in den Regionen mit Hilfe der verschiedenen ergänzenden Maßnahmen in befriedigende Alternativen gelenkt werden können. Vor allem scheinen Voraussetzungen für einen genügenden Anteil von Arbeitsplätzen im tertiären Wirtschaftsbereich erforderlich zu sein, da Gebiete mit gut vertretenem und gegliedertem sekundären Sektor zwar heute befriedigende Arbeitsverhältnisse aufweisen, wohl aber nicht in den künftigen Jahren und Jahrzehnten.

(2) Erfordernisse beim Wohnungsbau

Der Lebensbereich des Wohnens ist zusammen mit dem der Arbeit für die Bevölkerung von ganz besonderer Bedeutung. Soll die Auslösung, Beschleunigung oder Verstärkung eines Entwicklungsprozesses in einem Gebiet erfolgen, so wird man sich gegebenenfalls einer gezielten Förderung des Wohnungswesens zuwenden müssen. Es hat sich gezeigt, daß die Ansprüche an die Wohnungen im engeren und im weiteren Sinne nicht nur stetig, sondern auch sprunghaft anwachsen können, da am Wohnungsmarkt zahlreiche Besonderheiten wirken.294) Um diese Ansprüche, die sich vor allem in erhöhtem Raumbedarf niederschlagen, befriedigen zu können, müssen

zahlreiche Voraussetzungen erfüllt werden. Die öffentlichen Erschließungs- und Folgeleistungen können nur dann ein günstiges Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen erreichen, wenn eine dichte Bebauung erfolgt, die auch unter verschiedenen anderen Gesichtspunkten zweckmäßig bzw. erforderlich erscheint. Eigentlich sollte gar nicht von Verdichtung der Bebauung gesprochen werden, da die Möglichkeiten der Bewegung und Betätigung insgesamt durchaus verbessert werden können, wenn eine sinnvolle Gestaltung erfolgt, so daß sich keine Beeinträchtigungen für die Zufriedenheit der Bewohner zu ergeben brauchen. Entscheidende Bedeutung kommt der Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen, Einkaufsstätten und Verwaltungsstellen sowie Grünanlagen zu. Soweit diese Plätze nicht zu Fuß erreichbar sind, müssen öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung stehen, da sich die privaten Verkehrsmittel zwischen Wohnung und Zentren im allgemeinen nicht bewähren.

Die Förderung von Wohnungen unter Gesichtspunkten der regionalen Entwicklungspolitik wurde im langfristigen Wohnungsbauprogramm des Städtebauministeriums für die Ausbaugebiete bzw. -schwerpunkte erst vor kurzer Zeit eingeführt, so daß über Wirkungen noch nichts gesagt werden kann.295)

In Streuungsgebieten wird sich die Förderung des Wohnungsbaues natürlich auf den jeweiligen städtischen Entwicklungsschwerpunkt konzentrieren müssen, weil nur so die Basis der Bevölkerung, die zur Schöpfung und Nutzung von Agglomerations- und Multiplikatoreffekten in den verschiedensten Bereichen erforderlich ist, im Laufe der Zeit erreicht werden kann. Doch ist es möglich, daß im ländlichen Bereich aus verschiedenen Gründen Vorbehalte gegenüber veränderten Wohn- und Siedlungsformen auftreten, die erst im Laufe der Zeit schwinden und bei Maßnahmen der Förderung zu berücksichtigen wären. In Ballungsräumen sind regional gezielte Maßnahmen einmal erforderlich, weil infolge der dort herrschenden Bodenknappheit und des hohen Mietpreisniveaus die Quantität und Qualität der Wohnungen häufig nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht.296) Zum anderen ist durch die Verdrängung der Wohnbevölkerung aus den Stadtkernen und den citynahen Stadtteilen die Grundversorgung mit Gütern und Diensten, vor allem in dezentral gelegenen Stadtteilen, häufig unzureichend.297) Hinzu kommt, daß infolge selektiver interregionaler Wanderungen einseitig verzerrte Alters- und Sozialstrukturen auftreten. Ebenso ist eine regional gezielte Förderung des Wohnungsbaus in industriellen Problemgebieten erforderlich. Hier wäre insbesondere auf die sinnvolle Einordnung in das städtische Gefüge, vor allem auf die Zuordnung der Wohnbaukomplexe zu den im allgemeinen in Arbeits- und Aufgabenteilung miteinander verbundenen Zentren zu achten.298)

(3) Abhängigkeiten im Bildungswesen

Zwischen der Bevölkerungsverteilung in den Regionen und dem Aufbau des Bildungswesens bestehen enge Beziehungen.299) Die allgemeinen Maßstabsvergrößerungen, verbunden mit Differenzierungserscheinungen, haben sich auch in den Einrichtungen dieses Lebensbereichs niedergeschlagen. Auch deswegen wirft die Forderung "Bildung ist Bürgerrecht" in räumlicher Hinsicht beträchtliche Probleme auf. Der Ausbau des Systems, vor allem aber die Wahl von Standorten, kann die lokalen und regionalen Strukturen erheblich beeinflussen. Bildungsmöglichkeiten und Entwicklungsstand beeinflussen sich gegenseitig in den Regionen, so daß diesem Sachverhalt in den räumlichen Entwicklungsprozessen eine

Allem Anschein nach sind diese Entwicklungsimpulse um so stärker, je höher das Niveau bzw. der Grad der Differenzierung und Spezialisierung ohne Vernachlässigung der Basis ist. So können enge Beziehungen zwischen Hochschulen, Universitäten, Forschungsinstituten, Industrie und Wirtschaft auftreten, aber auch die Einflüsse hinsichtlich des geistigen und kulturellen Lebens, sowie Folgeeinrichtungen wie Theater, Bibliotheken oder Museen wären zu beachten. Es dürfte sich also, ganz allgemein gesprochen, um Vorzüge aus sozial-ökonomischen Agglomerationserscheinungen handeln, die zwangsläufig eine ausgesprochene städtische Basis benötigen, diese aber wiederum umprägen und fortbilden.

In den Ballungsgebieten ist das Bildungswesen, weitgehend historisch bedingt, in seinen verschiedenen Komplexen mit Folgeeinrichtungen und Folgewirkungen im allgemeinen gut durchgebildet worden, was dann zu einem hohen Niveau geführt hat. Die Einzugsbereiche werden natürlich insofern vernachlässigt, als die Zugänglichkeit mit wachsender Entfernung schwieriger wird.
- Will man die Vorzüge dieser Einrichtungen den Streuungsgebieten im Rahmen einer verbesserten regionalen Entwicklung zukommen lassen, so wird vor allem auf die angesprochene Notwendigkeit einer kräftigen städtischen Basis zu achten sein. Ohne diese Grundlage kann weder die Hochschule bzw. die Universität gedeihen, noch kann die allgemeine Entwicklung die gewünschten Impulse erfahren. Wenn auch aus zahlreichen Gründen derzeit eine gewisse Verlagerung dieses Potentials aus den Ballungsgebieten in die Streuungsgebiete möglich und wünschenswert erscheint, so ist doch bei der Wahl der neuen Standorte, abgesehen von der sorgfältigen Überprüfung des Entwicklungspotentials, eine Beschränkung in der Zahl äußerst wichtig.300) Ähnlich wie auf dem Arbeitsmarkt können im Bereich der Bildung gezielte Angebote regionale Reserven der Begabung in der Bevölkerung erschlossen werden. Dieser Effekt läßt sich bei Beachtung vieler Abhängigkeiten mit günstigen Wirkungen sowohl für den speziellen als auch für den allgemeinen Entwicklungsprozeß verbinden. Doch kann gerade hier die Grenze zwischen Erfolg und Mißerfolg leicht überschritten werden.

(4) Gesichtspunkte des Verkehrs

Die Aufgabe des Verkehrs, Personen, Güter und Nachrichten im Raum zu befördern bzw. zu übertragen, wird heute von zahlreichen Verzerrungen begleitet, die sich unterschiedlich im Raum auswirken und somit auch verschiedene Einflüsse auf Ballungs- und Streuungsgebiete mit sich bringen.301) Bei einem Versuch, die Vor- und Nachteile, insbesondere zwischen den Trägern des Schienen-, Straßen- und Luftverkehrs abzuwägen, dürfte sich derzeit für die angesprochenen Länder im allgemeinen folgendes feststellen lassen. Die besonderen Fähigkeiten der Bahnen, vor allem die Möglichkeit, beträchtliches Verkehrsaufkommen schnell und sicher zu befördern, werden kaum voll genutzt. Die Chancen des Flugzeugs auf den hier angesprochenen Distanzen sind noch nicht genügend fixiert, scheinen aber beträchtlich überschätzt zu werden.302) Eine verzerrte Basis für die Abwägung der Vor- und Nachteile liegt vor allem beim Automobil vor, unter anderem, weil hier zu den ökonomischen zahlreiche, doch wechselnde Motive und Überlegungen treten. Im Nachrichtenwesen dürften sich noch zahlreiche Neuerungen erschließen lassen. Die erforderliche Überprüfung der Vor- und Nachteile darf sich nicht auf die

direkten Wirkungen beschränken, muß vielmehr auch die indirekten Folgen berücksichtigen, wobei sowohl Gegenwart als auch Zukunft im Auge zu behalten sind. Das Ergebnis einer solchen Überprüfung wird mit den unvermeidlichen Unterschieden in der Akzentuierung unter den gegebenen Umständen vor allen Dingen aussagen, daß eine Verlagerung vom privaten zum öffentlichen Verkehr oder von Straße zu Schiene erfolgen muß, wenn auch in regional verschiedenem Ausmaß, eventuell noch ergänzt durch "gebrochenen Verkehr".303)

Es sei noch einmal kurz auf die an sich bekannten Sachverhalte bezüglich des Autos hingewiesen: Begeisterung an der Motorisierung, zum Teil unnötige Summierung individueller Anstrengungen im beruflichen Verkehr, Luftverunreinigung und Lärmbelästigung mit vielfältigen Folgewirkungen und schließlich Zersiedlung oder Stadtzerstörung, häufig mit der Steigerung von Infrastrukturkosten verbunden. - Das sollen keine Stichworte für ein grundsätzliches Plädoyer gegen das Auto sein, sondern einige Argumente für eine sinnvolle Nutzung.

Beim Fluß allen Verkehrs spielt das Gefüge von den großen bis zu den kleinen Agglomerationen, das Netz der zentralen Orte bzw. die Siedlungsstruktur, eine entscheidende Rolle. Dieses Gefüge oder dieses Muster von Strukturen ist im Verlauf der Zeit recht beständig geblieben, doch über die Knotenpunkte der zentralen Orte einer Beeinflussung zugänglich.304) Die "Verdichtung" der baulichen Nutzung im Gefolge von Ordnungs- oder Entwicklungsmaßnahmen in verschiedenen Gebieten dürfte den entscheidensten Ansatzpunkt für die Verlagerung und Bündelung der Schwerelinien des Verkehrs darstellen, mit deren Hilfe auch die Verlagerung vom privaten zum öffentlichen Verkehr im gewünschten Maß erreicht werden kann. Dieses Vorgehen wäre aber noch in einem weiteren Rahmen zu sehen, nämlich unter dem Blickwinkel, daß mit einer Vereinigung von Funktionen bzw. Lebensbereichen in Fortführung des angesprochenen Ansatzes über die Zusammenfassung hinaus eine Einschränkung des Verkehrsaufkommens verbunden sein kann.

In den Ballungsgebieten geht es vorzüglich darum, die Erreichbarkeit der Vielfalt in den städtischen Kernen zu erhalten oder zu verbessern. Hier wird man das Verkehrssystem weitgehend am öffentlichen Verkehr orientieren müssen. Skeptisch wären dabei die Möglichkeiten zu beurteilen, neben begonnenen U-Bahn- und S-Bahn-Systemen ein weiteres System in anderer Technik für den Personentransport zu erstellen. Wenn die natürliche Ebene sowie Höhe und Tiefe sinnvoll genutzt werden, verbunden mit der Vereinigung bzw. Mischung der Funktionen, gerade in den wichtigen Haupt- und Nebenzentren - dann ist die Basis für eine weitgehend reibungslose Abwicklung des Verkehrs gegeben, dann können aber auch die Kerne als wesentliche Quelle und Mittler wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritts, als die sie nach wie vor anzusehen sind, gefestigt werden.

In den Streuungsgebieten kann es sich darum handeln, Pole der wirtschaftlichen Entwicklung zu erschließen und gleichzeitig oder anschließend die Vorzüge städtischer Agglomeration zu bewirken. Die Bildung von Schwerpunkten der Tätigkeit in den verschiedensten Bereichen an einem einzigen Ort schafft die Voraussetzungen für leistungsfähige Verkehrsverbindungen verschiedener Art, insbesondere auf Schiene und Straße, zu den übergeordneten Städten bzw. Ballungsgebieten, fördert somit die erforderliche

Kommunikation und kann schließlich für die erwünschte Integration der verschiedenen Regionen sorgen. Das weite Umland solcher Entwicklungspole ist ebenfalls vom Verkehr zu erschließen. Auch hier ist die Siedlungsstruktur einer gewissen Beeinflussung zugänglich, indem eine bestimmte Ausrichtung auf den geförderten Schwerpunkt erfolgt. Im Umland können und müssen die Gewichte zwischen Straße und Schiene anders verteilt werden. Der Autoverkehr vermag hier wesentlich dazu beizutragen, daß die Möglichkeiten, einen ansprechenden Arbeitsplatz zu finden, ein ausgebautes Bildungsangebot zu nutzen oder günstige Einkaufsgelegenheiten zu besuchen, weitgehend ausgeschöpft werden. Es muß natürlich auch hier den Gefahren begegnet werden, die sich aus einer gestreuten Siedlungsweise ergeben können.

Die Fragen der Stillegung von Bahnstrecken ist ebenfalls in diesem Zusammenhang zu sehen. Zweifellos kann es nicht Aufgabe der Eisenbahn sein, abgelegene und dünn besiedelte Gebiete unter hohen Defiziten zu bedienen. Erfolgt jedoch ein massiver Ausbau eines zugehörigen zentralen Ortes unter Nutzung der angesprochenen Produktivitäts- und Multiplikatorbedingungen, so wird sich dieses spezielle Problem zumindest in tragbare Grenzen lenken lassen. Ein Förderungsort ohne Bahnverbindung dürfte als Absurdität anzusehen sein.

Daß der Aufbau einer Hochleistungsschnellbahn ganz außerordentliche Auswirkungen auf die Raumstruktur haben würde, bedarf keiner Erläuterung. Die in der Diskussion für die Bundesrepublik Deutschland stehende Bahn hätte bei einer westlich orientierten halbkreisförmigen Führung von Hamburg über die Rhein-Ruhr- und die Rhein-Main-Ballung nach München ohne Zweifel die Ballungsgebiete bevorzugt. Dagegen könnte die später ins Gespräch gekommene achterförmige Trassierung auch die Interessen der weiter östlich gelegenen Bereiche mit verschiedenen Problemgebieten besser berücksichtigen, verständlicherweise zu Lasten der Wirtschaftlichkeit dieses Verkehrssystems. Im übrigen erscheinen solche Planungen nur im europäischen Rahmen sinnvoll. - Die Finanzierung eines derartigen Projektes dürfte derzeit wegen des unabweisbaren Ausbaus des vorhandenen Netzes vorläufig nicht zu bewältigen sein, doch sollten die Planungen weiterbetrieben werden, wozu auch die Sicherung von Trassen gehören würde.

(5) Zur Bedeutung der natürlichen Grundlagen

Die Beeinträchtigung der natürlichen Grundlagen ist einer der wichtigsten und dringendsten Problemkomplexe in hoch entwickelten, besonders aber in dicht besiedelten Ländern, die einer Lösung zugeführt werden müssen. Die Verunreinigung des Wassers und die Verschmutzung der Luft, sowie Belästigungen durch Lärm sind die Sachverhalte, von denen die Bevölkerung am häufigsten und am deutlichsten betroffen wird. Die Versuche, möglichen Schädigungen der Gesundheit und des Wohlbefindens auszuweichen, führen zu Reaktionen, die weitere Schwierigkeiten schaffen können. Beeinträchtigungen der Landschaft im städtischen und im ländlichen Raum kommt insofern zusätzliche Bedeutung zu, als hier in steigendem Maße Erholung und Entspannung gesucht wird, die aber gerade durch Intensivierung, Extensivierung oder Rationalisierung in der Landwirtschaft, verbunden mit Wandlungen in der Nutzung der Felder, gemindert werden kann. Ein anderes Problem mit ökonomischen, ökologischen und ästhetischen Aspekten, das in seiner Tragweite nur selten zutreffend eingeschätzt wird, stellt die Zersiedlung dar.305)

Die Frage, ob man mit Hilfe strenger und lockerer Vorschriften des Umweltschutzes für Ballungsgebiete bzw. Streuungsgebiete Entwicklungspolitik betreiben solle, ist ganz klar mit nein zu beantworten. Die zahlreichen und schwerwiegenden Schädigungen gerade in den Großstädten müssen abgebaut werden, was wohl kaum vollständig gelingen kann, die weniger oder geringer betroffenen Gebiete sollen saniert werden, damit sie gerade den Vorteil bestimmter Umweltfaktoren zur Geltung bringen können.

Sind die Probleme in den Streuungsgebieten im allgemeinen überschaubar, so sind sie in den Ballungsgebieten sozusagen furchterregend. Die Fortentwicklung der großen Agglomerationen von Wirtschaft und Bevölkerung kann nur gelingen, wenn die Wurzeln der Schädigungen und damit die weiteren Wirkungen beseitigt werden. Wenn Autos, Motorräder oder Flugzeuge insbesondere "kultivierte" Triebwerke erhalten und die sonstigen Immissionen weitgehend beseitigt werden, braucht die Bevölkerung nicht jede Gelegenheit zu ergreifen, aus den Stadtgebieten zu entfliehen, sei es in der Form der Siedlung am endlos ausufernden Stadtrand, sei es in der Form eines anstrengenden Tourismus' am Wochenende. Dann erst kann auch eine wesentliche Verbesserung des heißeren und dunstigeren, feuchteren und nebligeren städtischen Klimas herbeigeführt werden, die über den Auf- und Ausbau von Be- und Entlüftungsbahnen in Form von Grünzügen zu fördern wäre.306)

(6) Fragen der Freizeitgestaltung

Mit wachsender Freizeit entsteht der Wunsch nach Bewegung und Betätigung im freien Raum, der durch den Rückgang körperlicher Arbeit und das Vordringen nervlich belastender Tätigkeiten verstärkt wird.307) Im übrigen sollte dieser Wunsch aber dazu führen, daß der Mensch sich innerhalb der Zentren der kleinen und großen Städte weitgehend zu Fuß bewegt, um somit eine Anzahl von Problemen lösen zu helfen, bevor er sich mehr oder weniger sinnvollen Sportarten zuwendet. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die Umweltbedingungen gerade unter den Gesichtspunkten "Verunreinigung der Luft" und "Beeinträchtigung durch Lärm" wesentlich verbessert werden.

Freizeit- und Erholungsgebiete werden in verschiedenen Arten und unterschiedlichen Entfernungen von den Massierungen der Bevölkerung benötigt, wozu die Ballungsgebiete mit ihrem intensiv bzw. die Streuungsgebiete mit ihrem meist extensiv genutzten Raum auf spezifische Art und Weise beitragen können. Auch mit der Bereitstellung, Erschließung und Ausstattung solcher Gebiete, die wachsende Bedeutung für die Bevölkerung erlangen, ergibt sich ein wesentlicher Ansatzpunkt für besondere regionale Entwicklungen. Aus der Natur der Dinge liegen ausgesprochene Erholungsgebiete für längeren Aufenthalt eher in Streuungsgebieten, während Freizeitgebiete für kürzere Aufenthalte gerade in oder nahe den Ballungsgebieten angelegt werden müssen.308)

In den meisten Ländern ist erkannt worden, daß die Förderung des Fremdenverkehrs ein wirksames Instrument von ergänzendem Charakter in der regionalen Entwicklungspolitik sein kann. Hervorzuheben wäre besonders die "flächenhafte" Wirkung im Gegensatz zur immer stärker "schwerpunktmäßig" ausgerichteten Förderung. Hierin sind auch Möglichkeiten zu sehen, die "Ungerechtigkeit" bei der Unterstützung einiger weniger Pole etwas abzumildern.309) - In Italien hat man schon recht früh erkannt, daß sich ein vielseitiges, aber gegenseitig ergänzendes Vor-

gehen empfiehlt, um die starken Unterschiede und Spannungen zwischen dem Norden und Süden abzubauen. Die verhältnismäßig umfassende Förderung hat auch den Fremdenverkehr eingeschlossen.

(7) Weitere Gesichtspunkte

Auch die Standorte von Einkaufskomplexen, Ämtern und Behörden oder gar Vergnügungszentren haben wegen ihrer gewachsenen Bedeutung engeren Bezug zur Bevölkerung erlangt, womit steigender Publikumsverkehr verbunden ist.310) Auch Lageentscheidungen dieser Art können die Entwicklung von zentralen Orten einschließlich ihres Umlandes beeinflussen. Ähnliches wäre von weiteren Einrichtungen mit zentralem Charakter zu sagen, die für eine Lenkung durch gezielte Förderung nicht in Frage kommen, die sich aber wegen ihres zentralen Charakters am Kristallisationskern eines zentralen Ortes niederlassen sollten. Beachtliche Wirkungen können von der allgemeinen Infrastruktur eines zentralen Ortes ausgehen. Sie sollten durch die Gewährung von Möglichkeiten für einen angemessenen Ausbau genutzt werden. Auch bei all diesen Anlagen und Einrichtungen spielt die Erreichbarkeit eine entscheidende Rolle, was konkret heißt: Verkehrsbewältigung bzw. bauliche Zuordnung zu den Wohnbereichen.

Aktuell sind derzeit in der Bundesrepublik Deutschland besonders die Standortverlagerungen und -entscheidungen von Ämtern und Behörden, im Rahmen der funktionalen und territorialen Verwaltungsreform, die in einigen Ländern bereits abgeschlossen, in anderen dagegen angelaufen oder vorgesehen ist. Diese Standorte haben doch erhebliche Bedeutung und sollten sorgfältig mit den teilweise allerdings revisionsbedürftigen, teilweise noch nicht publizierten Zielvorstellungen der Entwicklungspolitik in den Ländern bzw. beim Bund abgestimmt werden.

c) Beeinflussung der Lebensverhältnisse im Zuge der Verstädterung

(1) Zentren - Ansatzpunkte zur Lenkung der räumlichen und regionalen Entwicklung

Unter den heutigen Bedingungen erscheint es angemessen, wenn in den angesprochenen Ländern der Blick vom "ökonomischen Optimum" auf das "gesellschaftliche Optimum" gelenkt wird. Zuvor wurden besonders wichtige Abhängigkeiten aus den verschiedenen Lebensbereichen angedeutet. Es stellt sich nun noch einmal auf andere Art und Weise die Frage, wie die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung, aber auch die Forderungen von Staat und Unternehmen unter den genannten Bedingungen mit den Erfordernissen oder Zwangsläufigkeiten der Wirklichkeit in Einklang zu bringen sind. Die Lösung der Probleme aus den oft widersprüchlichen Interessen dürfte in der sinnvollen Zuordnung der erwähnten Lebensbereiche an räumlichen Kristallisationspunkten liegen, so daß ökonomische und - was wohl noch wichtiger und bedeutender ist - soziale Agglomerationsvorteile wahrgenommen werden können. Was hier, gewissermaßen mit verfremdeten Worten gesagt wird, bewährt sich mehr oder weniger bewußt seit Jahrhunderten, ja seit Jahrtausenden: Es sind die Vorzüge aus der Stadtbildung und der Urbanisierung - die unter glücklichen Umständen in der Geschichte zur Entfaltung von Urbanität geführt haben.

So könnte man von der "Produktivität zivilisatorischen Lebens" in den Agglomerationen von Bevölkerung, Wirtschaft und Kultur sprechen. Darin dürfte auch der Grund für die Beständigkeit im Wachsen der großen Städte liegen. Permanent scheinen sich hier die Standortbedingungen zu regenerieren und zu fixieren. 311) Trotz oder wegen ihres Charakters als Wettbewerbszentren herrscht ein günstiges Investitionsklima und führt wiederum zur Verbesserung des Entwicklungspotentials - Erscheinungen, die man, im verkleinerten Maßstab, gern in den Streuungsgebieten sähe.

Diese Wechselwirkung zwischen Attraktivität und Urbanisierung, gewissermaßen in Multiplikatorwirkung, beschränkt sich natürlich auf wenige Pole. Die Möglichkeiten, einen gewissen Anteil von diesem sich selbst verstärkenden Potential regional zu verlagern, sind zur Zeit noch recht günstig.312) Gelingen kann das jedoch nur, wenn dieses Volumen nicht zerstreut, sondern sozusagen geballt eingesetzt wird. Es droht eine Gefahr, die man bis jetzt kaum erkannt hat: In den Ballungsgebieten haben sich, besonders wegen der Probleme hinsichtlich der Zugänglichkeit der Hauptzentren, zahlreiche mehr oder weniger sinnvoll angelegte Nebenzentren gebildet.313) Dazu könnten also noch Entwicklungspole mit ihren Zentren in den Streuungsgebieten kommen. Ein Zentrum kann jedoch auf der Grundlage ausreichender Bevölkerung nur anziehend sein, wenn es eine große Vielfalt aufweist - die müßte jedoch zwangsläufig bei der Entwicklung einer zu großen Zahl von Zentren schwinden. Bei der Attraktivität eines Zentrums handelt es sich also um ein kostbares und leicht flüchtiges Gut, das allerdings mit steigender Massierung seiner Faktoren wachsende Kräfte zur Entfaltung bringen kann.

Berücksichtigt man den fortgeschrittenen Stand der Umschichtungen zwischen dem primären, sekundären und tertiären Wirtschaftsbereich hinsichtlich der Beschäftigten oder die stagnierende Entwicklung der Bevölkerung in den angesprochenen Ländern, so tritt die bereits vorhandene Aufsplitterung der Zentren deutlich ins Bewußtsein. Es scheint daher z.B. auch erforderlich, Betriebe mit zentralem Charakter bzw. starkem Publikumsverkehr bei der Standortwahl aus diesen und zahlreichen anderen Gründen (insbesondere wegen der Verkehrsabwicklung) auf die Kristallisationspunkte von geeigneten Zentren zu verweisen. - Ähnlich wird die Siedlungstätigkeit in den Ballungsgebieten, aber auch in den Streuungsgebieten gelenkt und aufeinander abgestimmt werden müssen.

Diese Zusammenhänge wären vor allen anderen Dingen zu berücksichtigen, will man, was ja aus vielen Gründen zu rechtfertigen ist, eine gewisse Verlagerung der Entwicklungsmöglichkeiten zu Gunsten der Streuungsgebiete und somit in bestimmtem Maß zu Lasten der Ballungsgebiete herbeiführen. Die Städte vermöchten dann jedenfalls die Erschließung ihres regionalen Entwicklungspotentials leichter und besser zu bewirken, was allein schon als wünschenswert angesehen werden kann. Die Probleme der Mobilität, besonders die Fragen des Pendelns und des Wanderns, scheinen sich bei einem ausgewogeneren Verhältnis der Stadtgrößen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, besonders hinsichtlich der Attraktivität, lösen zu lassen. - Über die Größe solcher Entwicklungspole in Streuungsgebieten sind zahlreiche Vorschläge gemacht worden.314) Im Lauf der Zeit haben sich die Maßstäbe vergrößert, da man zu erkennen beginnt, daß aus den zuvor angesprochenen Gründen nicht allen zentralen Orten mit bestimmten

Vorzügen in einem Streuungsgebiet, auch nicht einer Auswahl unter mehr oder weniger strengen Kriterien, sondern nur bei Bestimmung einiger weniger oder einer einzigen Stadt, unter Umständen hart diesseits oder jenseits der Grenze zum Streuungsgebiet oder sogar im Kerngebiet gelegen, gute Chancen gegeben sind, das Entwicklungspotential möglichst weitgehend zu erschließen und die Integration mit den Aktivitäten in den Kernen der Ballungsgebiete herzustellen.

An diesen städtischen Entwicklungspolen würde die Förderung für die Streuungsgebiete ansetzen, die damit auch der Gefahr der Zerstreuung und Zersplitterung zu entgehen vermöchte. Ein Bündel von Kriterien aus allen Lebensbereichen könnte Anhaltspunkte für die Größe des zentralen Ortes und seines Einzugsbereiches geben. Doch sollte derzeit, da für die Bevölkerung der Streuungsgebiete die Möglichkeiten einer befriedigenden Beschäftigung besonders wichtig sind, die Größe eines optimalen Arbeitsmarktes besonderes Gewicht erhalten, womit sich vielfältige Anreize für die Unternehmen verbinden ließen.315)

> Schritte in diese Richtung sind in der Bundesrepublik Deutschland getan worden. So nahm man in die regionalen Aktionsprogramme beispielsweise Großstädte wie Kiel, Würzburg oder Trier als "übergeordnete Schwerpunkte" auf.316) Doch werden gleichzeitig zahlreiche andere Orte in den verschiedensten Lagen und Größen gefördert. Sollte das unter anderem der Ermittlung der "Förderungsproduktivität" dienen, so wäre darauf hinzuweisen, daß sich dabei ganz besondere Sachverhalte auswirken können, die nicht genügend sind, die Verlagerung der Gewichte im empfindlichen Zentralortnetz zu rechtfertigen.

In einer Zeit des Ab- oder Ausklingens der Umschichtungen zwischen den Sektoren der Wirtschaft muß man sich bei der Betrachtung der Regionen in einem Land vom Flächen- und Gebietsdenken mehr dem Denken in Schwerpunkten, Agglomerationen und zentralen Orten zuwenden. Im Gefüge der miteinander verbundenen großen und kleinen Agglomerationen liegt der Schlüssel für die Entwicklung von Stadt und Land bzw. der Siedlungen in Raum und Landschaft. Dabei wird man die Maßstabsvergrößerungen, wie sie sich aus der allgemeinen Entwicklung ergeben, beachten müssen. Wenn es gelingt, an ausgewählten Orten die Vielfalt städtischer Dienste und städtischen Lebens bei leichter Erreichbarkeit zu schaffen, dann erfahren nicht nur diese Städte, sondern auch die zugehörigen Regionen im Wechselspiel die Entfaltung ihres Potentials und ihrer Verbindungen. Soll das gelingen, wird man sich nicht auf einige oder mehrere ökonomische Anreize beschränken können, man wird vielmehr auch das soziale Klima beeinflussen müssen. In diesen Schwerpunkten wird sich die oft festgestellte Tatsache bestätigen lassen, daß der Erfolg sich selbst fördert.

> "A region is most likely to grow fast, when its metropolitan areas are growing fast; it is the metropolitan growth that determines regional growth rather than the converse" - "Urbanization is perhaps the dominant social, economic and political movement in the contemporary ... scene."317)

> "Both movements meet each other on the regional level, where a further integration of economic and physical purposes becomes most evident. - In practically all West-European countries this integration although widely recognized has not yet been satisfactorily accomplished; on the national level

different plan-bureaus remain working according to their own methodology, and planning at the regional level is directed onesided either towards physical planning (e.g. in the Netherlands, Western Germany, Belgium, Sweden) or towards economic inspired planning purposes (most of the regionalized plans)." 318)

(2) Entfaltung von Urbanität als Ziel

Zuvor wurden die Möglichkeiten, die "alten Entwicklungspole" zu erhalten und "neue Entwicklungspole" zu schaffen im Rahmen des Netzes der zentralen Orte gezeigt. Die Abhängigkeiten in den Lebensbereichen Arbeit, Wohnen, Bildung, Erholung und Verkehr, die in den einzelnen Orten eine gewisse Lenkung erfahren sollen, sind natürlich auch in ihren Abhängigkeiten untereinander zu sehen - denn das Leben bildet letztlich ein unteilbares Ganzes. Gleiches gilt für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prinzipien, die unter den heutigen Bedingungen Geltung haben sollten, von der Beachtung der Produktivitätsentwicklungen bis hin zur Berücksichtigung von Verstetigungsplanungen, ausgerichtet auf verbesserte Kommunikation und Integration der Regionen. Auf die Möglichkeiten, Attraktivität über Schwerpunkte durch eine Art von Wechselspiel in einem gewissen Maß regional zu erhalten, zu verlagern oder zu entwickeln, wurde hingewiesen.

Gemäß den Umständen erscheint eine wirksame Förderung durch allseitige Entwicklung in vielen Städten möglich, mögen sie in Ballungs- oder Streuungsgebieten liegen und somit Ordnungs- oder Entwicklungsfragen im Vordergrund stehen. Man könnte sich damit zufriedengeben, in der einzelnen Stadt durch Erweiterung des Blick- und Planungsfeldes von ökonomischen zu sozialen Optimalgrößen oder -bereichen, gleichgültig, von welchem regionalen Maßstab sie bestimmt werden, fortzuschreiten. Man könnte aber noch darüber hinausgehen und verlangen, daß weitergehende Forderungen bezüglich der städtischen Leistungen verwirklicht werden: Pole mit Voraussetzungen für die Entstehung bzw. Steigerung der Urbanität. Hierbei handelt es sich um ein schwer erreichbares Ziel. Aber es ist nicht einzusehen, warum die Entfaltung von Urbanität in Anbetracht der verfügbaren, jedoch nur zum Teil genutzten Mittel nicht mit Nachdruck in den verschiedenen, für Ansätze geeigneten Bereichen gefördert werden sollte.

Die Notwendigkeit der Förderung der städtischen Kerne mit ihrer Vielfalt auf breiter wirtschaftlicher Basis ergibt sich daraus, daß sie nicht nur wichtige ökonomische sondern auch soziale Funktionen für die Bevölkerung erfüllen. Sie befriedigen hoch spezialisierte und differenzierte Bedürfnisse der Bevölkerung durch ihr breites Angebot an kulturellen Gütern, an Konsumgütern sowie an Unterhaltungsmöglichkeiten und Kommunikationschancen. Sie erfüllen aber auch die wichtige Funktion der psychischen Entlastung des einzelnen von den hohen Kommunikationsanforderungen des Arbeitsalltags und der sozialen Umwelt, indem sie ihm einerseits Zerstreuung und Abwechslung bieten, ihm aber auch wegen der relativ großen Anonymität und Unpersönlichkeit der in der City vorherrschenden sozialen Beziehungen einen breiten Verhaltensspielraum ermöglichen. Darüber hinaus können sie unter Umständen innerhalb der Bevölkerung Impulse und Anregungen für ein erhöhtes kritisches politisches und kulturelles Engagement auslösen. Dies wird in erhöhtem Maße jedoch nur dann der Fall sein, wenn durch eine stärkere Arbeitszeitverkürzung für den einzelnen eine spürbare Entlastung von den Anforderungen des

Arbeitsalltages eintritt und entsprechende Energien für zusätzliche Aktivitäten freiwerden. Andererseits sind gerade in Großstädten wegen der fehlenden Transparenz und der Kompliziertheit politischer und kultureller Zusammenhänge und Ereignisse die Möglichkeiten zu einem solchen Engagement der Bevölkerung begrenzt.319) Politisches Engagement der Bevölkerung darf hier angesichts der gerade in Großstädten herrschenden Pluralität der Wertsysteme nicht notwendigerweise im Sinne einer Identifikation mit den Zielen der Stadtplanung oder mit einer Akzeptierung kommunalpolitischer Aktivitäten der Verwaltung verstanden werden, sondern eher im Sinne einer kritischen Auseinandersetzung mit ihnen.

Die Voraussetzungen für die Entfaltung von Urbanität durch entsprechende Förderung scheinen auf den ersten Blick in den Kernen der Ballungsgebiete verhältnismäßig günstig, in den Zentren der Streuungsgebiete dagegen entsprechend ungünstig zu sein. Förderung von Urbanität setzt in Ballungsräumen vor allem voraus, daß eine Fülle von Hemmnissen, wie sie bereits weiter oben ausführlich behandelt wurden,320) beseitigt werden. In ländlichen Räumen wird es dagegen in erster Linie darauf ankommen, durch die Auswahl geeigneter Entwicklungsschwerpunkte wichtige Voraussetzungen für die Entfaltung von Urbanität: Publikums- bzw. Bevölkerungsdichte, ferner Breite und Tiefe des kulturellen Angebots sowie Möglichkeiten für Konsum und Unterhaltung zu schaffen.

Ein besonderes Problem sei noch ergänzend angesprochen, dem auch in diesem Zusammenhang in großen wie in kleinen Städten entscheidende Bedeutung beizumessen ist, nämlich die Notwendigkeit rationeller Raumnutzung bzw. Raumerschließung, die bei immer höherem individuellen und kollektiven Raumbedarf für die gewisse erforderliche städtische Dichte zu sorgen hätte, die derzeit von Auflösung bedroht ist.

Die Förderung von Urbanität, wenngleich in einem anderen Maßstab, könnte, unter Beachtung zahlreicher Bedingungen, auch in ländlichen Räumen ein zentraler Schwerpunkt innerhalb einer weitgefaßten Regionalpolitik sein.

Die Basis dafür bilden die Möglichkeiten der Gestaltung in den verschiedenen Lebensbereichen. Die Frage der globalen oder regionalen Ausrichtung stellt sich bei einer umfassenden Regionalpolitik nicht so extrem, weil sie eher den Charakter des Kompromisses trägt und auch auf allseitige Entwicklung in räumlicher Hinsicht festgelegt ist.321) Auch die zu setzenden Fristen bewegen sich vornehmlich im mittleren Bereich, wo natürlich Nuancen gegeben sind, ohne daß deswegen kurz- und langfristige Gesichtspunkte zu vernachlässigen wären.

Genauere Aussagen zu den Alternativen erscheinen kaum möglich, da die jeweiligen Besonderheiten, verbunden mit der Möglichkeit, Schwerpunkte in einzelnen Komplexen zu setzen, globale oder regionale Präferenzen zu entwickeln bzw. Unterschiede in den Fristen festzulegen, eine Fülle von Erscheinungsformen, wenn auch von leichter und feiner Differenzierung, bringen würden. Eine solche aufwendige Schilderung erscheint nicht sinnvoll, zumal in jedem Fall auch noch zu berücksichtigen wäre, welches Ausmaß von Regionalpolitik man im Rahmen der gesamten Politik zugestehen möchte. Zu alledem könnten noch Alternativen aus der Ziel-Mittel-Sphäre treten, was schließlich

zu Unübersichtlichkeit führen müßte, ohne daß jedoch im Einzelfall über allgemeine Aussagen hinausgegangen werden könnte.

(3) Alternativen der Siedlungsstruktur

Nachdem die Bandbreite für die Ziele einer allseitigen Regionalpolitik umrissen wurde, stellt sich die Frage, welchen räumlichen Niederschlag diese Grundsätze finden können. Im einzelnen würde es sich insbesondere um folgende Sachverhalte handeln:

Lage der Entwicklungspole
Lenkung des Entwicklungspotentials
Gründung neuer Städte oder Ausbau vorhandener Städte
Ausmaß aktiver bzw. passiver Sanierung
Verhältnis zwischen Einzelraum und Gesamtraum
Grad der räumlichen Arbeitsteilung
Fristen für Verlagerungen im Gefüge der zentralen Orte

Bevor die Alternativen der Siedlungsstruktur skizziert werden, wäre zu diesen Punkten noch einiges zu sagen.

Natürlich läßt sich die vorhandene Siedlungsstruktur mit ihren Eigenheiten nur verhältnismäßig schwer wandeln. Die Gliederung in Ballungsgebiete, Kerngebiete und Streuungsgebiete, die in zahlreichen, recht unterschiedlichen Varianten in den angesprochenen Ländern zu erkennen ist, besitzt eine gewisse Zwangsläufigkeit. Es kann, besonders wegen der Interessen der ansässigen Bevölkerung, nur darum gehen, Gewichtsverlagerungen herbeizuführen, die den neuen Maßstäben im Zug des Wandels von der primären zur sekundär und tertiär orientierten Gesellschaft entsprechen. Große und kleine Agglomerationen brauchen große und kleine Einzugsgebiete, und so muß es neben kompakten Kernbereichen auch aufgelockerte Randbereiche in einem Land geben. Vage Anhaltspunkte für die Gestaltung der Siedlungsstruktur geben die Optimalgrößen für die Städte in ihrem Verbund, wobei den gesellschaftlichen gegenüber den wirtschaftlichen Gesichtspunkten jedoch ein gewisser Vorrang einzuräumen wäre.322) Die Gründung völlig neuer Städte kann im dichten Netz der zentralen Orte Mitteleuropas kaum in Frage kommen, weil damit das Entwicklungspotential gefährdet würde; wohl ist die Anlage von Städten in Anlehnung an vorhandene Standorte möglich, damit die Vorteile einer völlig neuen Konstruktion wahrgenommen werden können. Die aktive bzw. passive Sanierung braucht keine krasse Alternative zu sein, denn mit wachsender Entfernung vom Entwicklungsschwerpunkt gibt es ein zwangsläufiges Gefälle in den Tätigkeiten und Leistungen und somit auch in den Investitionen der öffentlichen Hand - sozusagen der Preis für die Vorteile der Agglomeration. Das Verhältnis zwischen Einzelraum und Gesamtraum bestimmt sich über das Gegenstromprinzip, wobei dem Gefüge der zentralen Orte mit seiner Kommunikations- und Integrationskraft entscheidende Bedeutung zukommt. Die räumliche Arbeits- und Aufgabenteilung wird, abgesehen von der Stufung im Gefüge der zentralen Orte, vor allem von den Unterschieden im Hinblick auf die natürlichen Grundlagen bzw. die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten festgelegt. Die Fristen für den Umbau des räumlichen Gefüges spielen insofern eine Rolle, als mit steigenden verfügbaren Zeiträumen wohl zusätzlich wachsende Möglichkeiten der Veränderung gegeben sind.

Im folgenden sollen Alternativen der Siedlungsstruktur dargestellt werden. Eine entscheidende Rolle spielt darin das Ausmaß der Mobilität des Kapitals, vor allem aber die Mobilität der Bevölkerung, sei es in der Form des Pendelns oder in Form der Wanderung. Die Mobilität der Bevölkerung sowie die Mobilität des Kapitals vermögen wesentlich zur Verbesserung der Integration und zur Steigerung der Produktivität beizutragen.

Ausgang für die Betrachtung der Alternativen bezüglich der Beeinflussung bzw. Veränderung der Siedlungsstruktur soll das Vorhandensein von Ballungsgebieten, Streuungsgebieten und den meist dazwischen liegenden Kerngebieten sein, wie es hier als Grundlage für alle Überlegungen angenommen wurde.323) Die einzelnen Modelle können, abgesehen von den jeweiligen Besonderheiten, die ohnehin ausgeklammert werden müssen, nur die möglichen Modifikationen der Schwerpunkte selbst beleuchten.324)

> Besondere Fälle stellen Länder dar, die zwei unterschiedlich stark entwickelte Landesteile aufweisen, so wie in Nord- und Süditalien. Komplizierter liegen die Verhältnisse in Österreich, wo aus historischen Gründen die Ballung der Hauptstadt im weniger entwickelten östlichen Landesteil liegt, während der stärker entwickelte westliche Landesteil - bis auf Linz - keine markanten Kerne aufweist. - In solchen Fällen müßte die Förderung der Schwerpunkte und die Modifikation der Siedlungsstruktur gewissermaßen asymetrisch erfolgen.

Die extremen Möglichkeiten zur Veränderung der Siedlungsstruktur sollen nicht weiter behandelt werden, weil sie aus politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gründen nicht zu verwirklichen sind. - So wäre es denkbar, die Wanderung in die Ballungsgebiete zu fördern, um schließlich Wirtschaft und Bevölkerung in einigen wenigen riesigen Ballungen zusammenzufassen. Daß hierbei ganz außergewöhnlich große Probleme zu lösen wären, wozu lange Fristen angesetzt werden müßten, ist ohne weiteres verständlich. Denkbar wäre es auch, die Wanderung in die Streuungsgebiete so zu fördern, daß gewissermaßen jeder Ort eine eigenständige Entwicklung im Hinblick auf Wirtschaft und Bevölkerung erreichen könnte.325) Eine solche Förderung wäre zwar in recht kurzer Frist einzuleiten, würde jedoch ungeheure Kosten verursachen, ohne daß angemessene Erträge und Erfolge erwartet werden könnten.

Bei der Bestimmung von Förderungsschwerpunkten bzw. Entwicklungspolen in der Nähe der Ballungsgebiete könnten gerade die Vorteile der Ballungen genutzt werden, indem gewissermaßen Entlastungsfunktionen und Erschließungsfunktionen gleichzeitig ausgeübt würden. Die Integration dieser Schwerpunkte einschließlich Umland könnte ohne Zweifel leicht verbessert werden, falls sie nicht bereits befriedigend ist, denn im allgemeinen müßten diese Schwerpunkte in den ohnehin gut verbundenen Kerngebieten liegen. Die Erschließung der Streuungsgebiete könnte wohl auch verbessert werden, doch dürften die Auswirkungen dort nur noch verhältnismäßig schwach zu spüren sein. Gerade die oft problematischen allgemeinen Verhältnisse in den Streuungsgebieten könnten auf diese Art und Weise nicht wesentlich verbessert werden. Zusätzlich wäre eine spezielle Gefahr bei den Ballungsgebieten zu beachten, nämlich das drohende Verwachsen mit diesen neuen Kernen zu noch weiter gedehnten Siedlungsbereichen, verbunden mit zahlreichen abträglichen Folgen.

Als Gegenstück dazu könnte man die Förderung kleiner oder mittlerer zentraler Orte ansehen, also den Versuch, dort Entwicklungspole zu schaffen. Hierbei dürfte zwar die sorgfältige Erschließung der Streuungsgebiete gewährleistet sein, doch die notwendige Integration mit den Ballungsgebieten müßte zwangsläufig unzulänglich bleiben. Der Erfolg bzw. das Verhältnis von Kosten und Erträgen, besonders bezüglich der Investitionen in die Infrastruktur, würde kaum befriedigend ausfallen. Auch auf diese Art und Weise könnte man im allgemeinen die Verhältnisse in den Streuungsgebieten nicht wesentlich verbessern, wenn auch die speziellen lokalen und regionalen Verhältnisse besondere Berücksichtigung erfahren würden. Es bestünde die Gefahr, daß bei nur geringer Veränderung der Maßstäbe sozusagen alles beim alten bleibt, auch eine Eigenständigkeit bzw. Attraktivität gegenüber den Ballungsgebieten wäre kaum zu erwarten. Ein Problem dürfte ferner in der Verkehrsbewältigung zu sehen sein, da eine Fülle von Schwerelinien in den verschiedensten Richtungen bei dieser Art der Siedlungsstruktur auftritt.

Geht man von leistungsfähigen Größen bei der Bestimmung der Entwicklungspole bzw. der Schwerpunkte der Förderung aus, so schrumpft die Zahl der in Frage kommenden Orte erheblich zusammen, was ja wegen der Gefahr der Zerstreuung und Zersplitterung der Förderungsmittel sowie des Entwicklungs- und Zentralitätspotentials durchaus zu begrüßen ist.326) So wird auch bereits der Spielraum für die Lage solcher Orte eingegrenzt. Grundsätzlich wäre es möglich, Städte innerhalb der Streuungsgebiete zu fördern, wobei eine völlig zentrale Lage nicht erforderlich wäre, doch es wäre auch möglich, Städte im Saum zwischen Kerngebieten und Streuungsgebieten zu fördern, aber selbst die Wahl geeigneter Städte in den Bereichen der Kerngebiete erscheint unter besonderen Umständen vertretbar. Die genannten Möglichkeiten erscheinen geeignet, das Entwicklungspotential der Streuungsgebiete möglichst weitgehend zu erschließen und somit auch die Abwanderung in Kerngebiete, vor allem aber in Ballungsgebiete, zu vermindern bzw. unvermeidliche Abwanderungen durch gesteigerte Attraktivität zu kompensieren. Die entstehenden Fragen bei dieser Art von Wandlung in der Siedlungsstruktur dürften im allgemeinen überschaubar bleiben und sich in mittleren Fristen lösen lassen. Es handelt sich hier um einen Kompromiß, der den zahlreichen Interessen in den verschiedenen Gebieten am besten gerecht werden dürfte. Auch das anspruchsvollste Ziel, die Förderung der Voraussetzungen für Urbanität mit Hilfe der Maßnahmen der Regionalpolitik, ist bei genügender Größe des Entwicklungspols oder der Entwicklungspole in einer Region nicht ausgeschlossen. Der Standard der Versorgung in den verschiedenen Lebensbereichen könnte hier im Vergleich zu anderen Gebieten ein befriedigendes Niveau erreichen. Die Verkehrsverbindungen innerhalb der Streuungsgebiete, aber auch zu den Ballungsgebieten hin, wichtig für die Integration und die Kommunikation der zu fördernden Region, könnten durch die Zusammenfassung von Verkehrsströmen wirkungsvoll ausgebaut werden.

Die Nähe eines Ortes zu einem Ballungsgebiet bringt zahlreiche Vorteile der Arbeitsteilung für ihn mit sich, während er bei größerer Entfernung gewissermaßen weitgehend auf sich allein gestellt ist. Das spielt neben anderen Faktoren bei der Größenbestimmung eine wesentliche Rolle. Unter Berücksichtigung dieses Sachverhaltes wurden wünschenswerte Richtwerte in Spannen für Städte mit geographisch einseitiger und geographisch vielseitiger Verflechtung unter Berücksichtigung der Entfernung ermittelt.327)

Entfernung in km von Ballungsgebieten	25	50	75	100
Einwohnerzahlen in 1.000	30-40	75-120	120-200	165-350

Es ist natürlich eine Frage der Bewertung und der politischen Entscheidung, welches Modell man für die Entwicklung der Siedlungsstruktur wählt, doch im Rahmen umfassender Regionalpolitik unter den angesprochenen Bedingungen scheint das zuletzt erörterte Modell am sinnvollsten und zweckmäßigsten zu sein. Hier dürften auch die widerstreitenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Forderungen am besten auszugleichen sein, so daß von günstigen grundlegenden Voraussetzungen für die Entfaltung der Persönlichkeit gesprochen werden kann, wozu gerade das Angebot befriedigender Arbeits-, Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten in Hinsicht auf Qualität und Quantität in zumutbarer Entfernung wesentlich beitragen würde. - Es wäre damit auch nicht ausgeschlossen, nach der Kräftigung und Integration des Förderungsortes einschließlich Umland durch einen kummulativen Entwicklungsprozeß, ausgewählte mittlere oder auch kleine zentrale Orte zu fördern, um die Region weiter zu stärken, wozu natürlich derzeit noch keine weiteren Aussagen möglich sind.

Es ist aber auch möglich, das Gefüge der zentralen Orte bzw. die Siedlungsstruktur als eine Art von Netz oder Achsengefüge mit Knotenpunkten und mit verschiedenen Graden der Verdichtung zu sehen.328) Hier stünden also Verkehrsstränge und Bebauungsdichte im Vordergrund der Betrachtungen. Es dürfte jedoch äußerst gefährlich sein, hieraus allgemeine Entwicklungsvorstellungen abzuleiten, so einleuchtend solche Visionen zunächst auch sein mögen. Lediglich für die Verkehrsabwicklung, sowie für die Versorgung und Entsorgung haben solche Vorstellungen eine beachtliche Bedeutung.

Bezüglich der Streuungsgebiete besteht die große Gefahr, daß das Entwicklungspotential nicht den Weg in den Kristallisationspunkt des Förderungsortes findet, um dort neben der Nutzung und Entwicklung von Agglomerationsvorteilen den erwünschten kumulativen Entwicklungsprozeß in Gang zu bringen und zu halten, sondern sich irgendwo auf dem Weg dahin niederzuschlagen, um so durch Zerstreuung und Zersplitterung zwar nicht ohne jede Wirkung, so doch ohne nachhaltige Wirkung zu bleiben, wozu auch noch die Gefahr der Spaltung der Funktionen bzw. Lebensbereiche mit unnötigen Verkehrsaufkommen treten würde. - Hinsichtlich der Ballungsgebiete gilt das ähnlich, weil sich die Bänder und Achsen zum Auffangen von kräftigem Wachstum eignen, was jedoch nicht über die Notwendigkeit hinwegtäuschen darf, daß die meisten Ballungsgebiete heute gerade unter Erscheinungen der Aushöhlung in den Kernen und der Auflösung ihrer Dichte mit vorwiegend abträglichen Folgen leiden, was nur durch ein gegliedertes Wachstum nach innen kompensiert werden kann.

Zur Vorstellung solcher Netze und Achsen als Entwicklungsmodell sagte Edwin v. Boeventer in einem Vortrag folgendes:

> Dazu möchte ich noch betonen, daß es jetzt Mode wird, von Entwicklungsbändern oder Industriebändern oder Achsen zu reden, halte ich eher für einen Nachteil denn für einen Fortschritt.

Damit werden Konzeptionen oder Lösungen vorgegaukelt, die in Wirklichkeit ... keine sind. Wenn an einer gut ausgebauten Kreisstraße alle 5 Kilometer ein Dorf und alle 15 Kilometer ein Kleinstädtchen mit 3.000 Einwohnern liegt, dann ist dies noch kein Entwicklungsband oder Verdichtungsband, das irgendwelche Agglomerationsvorteile bietet. Verdichtungsbänder oder Entwicklungsachsen, die diesen Namen verdienen, gibt es in der Bundesrepublik nur ganz wenige.329)

6. Regionale Ziele in ihrer Verflechtung: Ballungsgebiete

a) Perspektiven für die einzelnen Lebensbereiche

Zahlreiche wichtige Forderungen, vor allem hinsichtlich des städtischen Wohnens, sind zuvor angesprochen worden - sie sind in dem Rahmen zu sehen, der im folgenden dargestellt wird. Dem Umweltschutz kommt in den Ballungsgebieten zentrale Bedeutung zu, denn mit der Gewährleistung von Ruhe, sauberer Luft und genügend Licht können zahlreiche Hemmnisse und Verzerrungen abgebaut werden. Das bedeutet, daß das Leben der städtischen Bevölkerung auf völlig gewandelten Grundlagen aufgebaut werden kann.

Unter diesen Voraussetzungen kann die auch wegen der angewachsenen Verflechtungen zweckmäßig gewordene engere Verbindung zwischen der Wohnung und dem Zentrum mit seinen wichtigen Diensten und Arbeitsplätzen verfolgt werden. Zunächst wäre an den Wohnungsbau in den Zentren der verschiedenen Stufen selbst zu denken, in denen die Möglichkeiten jedoch, im allgemeinen abhängig vom Grad der Stufung, mehr oder weniger beschränkt sind. Dann wären die Bereiche um die Zentren zu sehen, denen gerade wegen der weitgehenden Entbehrlichkeit von Verkehrsmitteln beachtliche Bedeutung zukommt. Und schließlich wären die Gebiete an Haltestellen von S- und U-Bahn zu berücksichtigen, in denen günstige Bedingungen für die Verbindungen "nach innen" und "nach aussen" vorliegen. In all diesen städtischen Bereichen, die insbesondere im Hinblick auf die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, von Einkaufsstätten und zentralen Diensten sowie von Freizeit- und Erholungseinrichtungen günstige Voraussetzungen bieten, könnte der Wohnungsbau mit weitreichenden Wirkungen unter Nutzung zahlreicher Vorteile gefördert werden. Die unterschiedlichen Grundstückswerte bzw. -preise an den Plätzen solcher und anderer Art täuschen leicht über die im allgemeinen weit auseinanderklaffenden jeweiligen Erschließungs- und Folgekosten für zusätzlichen Wohnungsbau. Ähnlich verhält es sich, wenn eine Verdrängung der Bewohner von den Zentren "auf die grüne Wiese" erfolgt: Die vorhandene bevölkerungsbezogene Infrastruktur wird durch die erforderliche wirtschaftsbezogene Infrastruktur weitgehend entwertet und muß an anderem Ort wieder erstellt werden. Aus ökonomischen und soziologischen Gründen erscheint hier eine Verstetigung der Bewegungen dringend erforderlich.

Die zuvor erwähnten Reaktionen der Bevölkerung haben, unterstützt durch einseitige Förderung, zu einer Bevorzugung von Einfamilienhäusern geführt. Beachtliche Vorteile ergeben sich für die Besitzer im allgemeinen nur, solange die Kinder mit im Hause wohnen. So erscheint die Hemmung des Besitzwechsels, besonders durch Steuern, gerade hier sehr nachteilig, weil diese Siedlungsform mit beträchtlichen privaten und öffentlichen Belastungen verbunden ist.

Bei der Anlage von Gebieten mit Einfamilienhäusern ist zu berücksichtigen, daß bei dieser Siedlungsform beträchtliche Erschließungs- und Folgekosten auftreten, ferner die Probleme der Verkehrsabwicklung und der Zersiedlung. Wegen der schwierigen Rationalisierung im Bauwesen mit der Folge wachsender Bau- und Baunebenkosten, verbunden mit höheren Kosten für Erschließungs- und Folgeleistungen, insbesondere aufgrund höherer Ansprüche, ergibt sich die Notwendigkeit, jeweils ganze Baukomplexe zu errichten, um die Kosten für die einzelne Wohnung in erträglichen Grenzen zu halten.330) Auf diese Art und Weise können aber bei entsprechender Gestaltung zahlreiche Wohnungen an Plätzen von beschränkter Grundfläche untergebracht werden, von denen aus gerade die Zentren leicht erreichbar sind. Auch eine ausgeprägtere soziale Mischung der Bevölkerung läßt sich in solchen Bauten, die durch Gliederung und Staffelung einen hohen Grad der Differenzierung erhalten können, außerdem in Gestalt des "Service-Haus" vielfältige, leicht erreichbare Dienste anzubieten vermögen, eher als bei anderen Siedlungsformen realisieren. - Entwürfe für Wohnhügel, -türme und -pyramiden, für Terassen- und Turmterassenhäuser, aber auch für Über- und Unterwasserbauten oder Gitterstrukturen mit hoher Flexibilität zeigen, daß es viele vorzügliche Konstruktionen gibt, die trotz intensiver Nutzung von Grund und Boden ein aufgelockertes Wohnen ermöglichen. Voraussetzung dafür ist natürlich industrielles Bauen, bei dem alle Möglichkeiten der Rationalisierung ausgeschöpft werden.

Wichtig ist auch, daß keine Abhängigkeiten der kommunalen Sphäre entstehen - was gerade im Hinblick auf die Industrie gilt, die vor allem über städtische Steuern Einfluß gewinnen kann. Abgesehen von einem möglicherweise kumulativ verlaufenden Prozeß Steuerzahlung - Ausbau der Infrastruktur - Ansiedlung weiterer Betriebe wäre ein Ungleichgewicht zwischen dem Ausbau der auf die Bevölkerung und der auf die Industrie bezogenen Infrastruktur zu befürchten. Ähnliches gilt für die Entscheidungen hinsichtlich der Flächenwidmung bzw. der Raumnutzung, denen natürlich in Ballungsgebieten ganz besondere Bedeutung zukommt. - Daß die Umweltbeeinträchtigungen so schnell wie möglich zu beseitigen sind, versteht sich eigentlich von selbst; das verzerrte Produktions- bzw. Konsumvolumen bedarf also in vielen Fällen einer Korrektur.

Oben wurde unter dem Gesichtspunkt der geringen Mobilität bestimmter Bevölkerungsschichten und -gruppen gefordert, man solle "moderne" Industrie, Betriebe ohne Lärm-, Rauch- oder Geruchsbelästigung in der Nähe der Wohnbereiche ansiedeln, um so wieder eine stärkere Verbindung von Arbeitsplatz und Wohnstätte zu gewinnen.331) Dieses Ziel wird zumal bei geringer Siedlungsdichte oftmals nicht erreichbar sein.332) Erst wenn eine große Zahl von Arbeitsplätzen einer großen Zahl von Wohnungen auf enger Fläche gegenübersteht, wie es für den Sektor der Dienstleistungen im Kraftfeld der Haupt- und Nebenzentren möglich ist, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit dieser an sich wünschenswerten Verknüpfung, bei der die Beschäftigten nach einem kleinen Spaziergang ihr Büro von der Wohnung erreichen können. Der überwiegende Teil der Industriebetriebe weist jedoch Eigenschaften auf, die sich mit dem angedeuteten Wunschbild nicht vertragen. Die wichtigsten seien stichwortartig festgehalten: Flächenbedarf, Trend zur Mechanisierung und Automatisierung mit sinkenden Beschäftigungszahlen, Möglichkeiten für Umstellungen und Erweiterungen. An die Erschließungs- und Folgeleistungen werden immer höhere Ansprüche gestellt - sie können aus technischen und

wirtschaftlichen Gründen nur dann befriedigend erfüllt werden, wenn zahlreiche Betriebe auf einem großen Gelände zusammengefaßt werden. Hierbei spielen auch Agglomerationsvorteile für die Betriebe eine Rolle. - In den zu fordernden Industriezentren können sich aber außer Industriebetrieben auch Kraftwerke, Großmärkte, Müllverbrennungs- oder Verschrottungsanlagen niederlassen.

Der Standort für ein solches Industriezentrum kann sich demgemäß nur außerhalb der Wohngebiete befinden, er muß sogar so weit von der derzeitigen und zukünftigen Wohnbebauung entfernt liegen, daß es nicht zu einer Um- bzw. Einschließung kommt. Nicht nur ökonomische Gründe sprechen für eine solche Lösung, sondern auch ökologische und ästhetische Argumente. Eine günstige Lage im Hinblick auf Verkehrsanschlüsse ist natürlich erforderlich, damit leichte Erreichbarkeit sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr gegeben ist.333) - Einige Arten von Industrie- und Gewerbebetrieben haben mehr oder weniger abweichende Charakteristika, wenn auch hier ein Prozeß zur Annäherung an die zuvor angedeuteten Eigenschaften zu erkennen ist. Für solche Betriebe können sich unter bestimmten Umständen Lösungen an einem anderen Standort und in einem anderen Maßstab finden lassen, wobei jedoch weit in die Zukunft zu blicken wäre.

Daß solche Industrie- und Gewerbegebiete selbst bei Verwendung sinnvoller Bauformen auf die Dauer nicht alle Wünsche der Wirtschaft nach günstigen Standorten im städtischen Gebiet befriedigen können, wenn man nicht die wichtigen Freiflächen mit ihren Grünanlagen und Erholungseinrichtungen aufgeben will, liegt zumindest bei Städten in Ballungsgebieten mit beträchtlichem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum auf der Hand. Es sind also weitere Lösungen für die vorhandenen Spannungen aus den starken Ansprüchen an den knappen Raum zu finden.

Für die Industrie läßt sich eine Art von "Eigenheimstreben" feststellen. Bis jetzt gibt es kaum Bemühungen, die den riesigen Flächenanspruch der Industrie in städtischen Gebieten durch eine bessere Nutzung von Grund und Boden einschränken wollen - ähnlich, wie es durch die Verurteilung ausufernder Siedlungen von Einfamilienhäusern geschehen ist. Ohne Zweifel muß man eine gewandelte Einstellung zum Flächenanspruch der Industrie gewinnen, soll einer Fülle daraus resultierender Schwierigkeiten begegnet werden. Ein Wandel kann durch Berücksichtigung einiger ökonomischer Abhängigkeiten, wobei die angestiegenen und ansteigenden Grundstückswerte und -preise die entscheidende Rolle spielen, gefördert werden. So sind vor allem bauliche Lösungen in mehreren Ebenen denkbar, und zwar sowohl über als auch unter der "natürlichen" Ebene. Wirtschaftlich wirklich interessant können solche Vorhaben jedoch erst dann werden, wenn sich Gemeinschafts- oder Gesamtlösungen in einem großen Maßstab finden lassen.334)

Das wesentlichste Instrument einer sinnvollen kommunalen Industrieförderung dürfte in der Gründung von Industrieparks liegen. Solche Institutionen vermitteln den Betrieben durch engere Koordination und Kooperation Vorteile, gleichzeitig erfährt die erforderliche Infrastruktur eine günstige Auslastung. Die Nutzung dieser Vorteile ist gerade bei der zukunftweisenden Industrieansiedlung in mehreren Ebenen von ausschlaggebender Bedeutung. Mit diesem Instrument läßt sich aber auch die Industrieansiedlung so lenken, daß die vielfältigen und verschiedenen

Interessen so weit wie möglich aufeinander abgestimmt werden. 335)

In den Ballungsgebieten betreibt ein bestimmter Anteil der Bevölkerung bewußt Maßnahmen zur Erholung, die mit dem Aufsuchen der näheren oder weiteren Umgebung bzw. mit Besuchen in bestimmten Anlagen oder Einrichtungen verbunden sind. Zahlreiche Gründe können dieses Volumen verändern, insbesondere zusätzliche Freizeit, die aber gerade im städtischen Leben durch abgewälzte Rationalisierung, Stockungen im Verkehr, verschärfte Interessenkollisionen und ähnliche Hemmnisse wieder aufgezehrt werden kann. Die Mobilität der Bevölkerung ist auch in diesem Zusammenhang zu begrüßen, wenn sie der Erholung dient, sie ist abzulehnen, wenn sie eine Art von Flucht darstellt.

In größeren und besseren Wohnungen ließen sich bereits zahlreiche Möglichkeiten sinnvoller Erholung schaffen. Die Verbesserung der Verhältnisse in der Umgebung der Wohnung könnte weitere Möglichkeiten eröffnen, zu denken wäre hier vor allem an die Sicherung von Ruhe, Reinhaltung der Luft und die Vermeidung von Beeinträchtigungen durch Verkehr. Die zuletzt genannten Maßnahmen können in Verbindung mit geeigneten Anlagen und Einrichtungen auch die städtischen Zentren, besonders außerhalb der Geschäftszeiten, für die Erholung anziehend machen, zumal dort eine Vielzahl interessanter Punkte versammelt ist. In allen genannten Fällen ließe sich der Verkehr auf Relationen mit zeitweilig ausgeprägter Unter- und Überlastung verstetigen, so daß also auch eine günstigere Auslastung dieser Anlagen gefördert werden könnte. Unter diesen Gesichtspunkten kommt auch einer flexiblen täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit erhebliche Bedeutung zu.

Der Erhaltung auch künftig ausreichender Frei- und Grünflächen ist eine wohl kaum zu überschätzende Bedeutung zuzumessen. Gelände zum Spazieren und Wandern, Plätze für Spiel und Sport, Gebiete für Kleingärten oder Reservate zum Austoben - das alles muß vorhanden sein. Die Erholungsbereiche dieser Art können bei geschickter Anlage unter vielseitiger Abstimmung, insbesondere mit der baulichen Entwicklung, von jedem Ort sowie von allen Schichten und Gruppen der städtischen Bevölkerung leicht besucht werden, wenn sie im Einzugs- und Strahlungsbereich der städtischen Verkehrsmittel liegen.336)

Es stellt sich natürlich die Frage, wie die Frei- und Grünflächen, die sich bei zweckmäßiger Anlage vom Umland bis weit in die Städte hineinziehen, um dort insbesondere die Parks miteinander zu verbinden, gestaltet werden sollen. Zunächst wäre zu klären, ob diese Flächen weitgehend in einem gepflegten natürlichen Zustand belassen werden sollen, um zu freier Betätigung anzuregen, oder ob sie mehr oder weniger stark von Anlagen und Einrichtungen durchsetzt sein sollen, womit sich eine gewisse Lenkung ergeben würde.337) - Die Plätze von besonderer Erholungseignung und Anziehungskraft, wie Wälder, See- und Flußufer, Aussichtspunkte oder -gebiete, bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. Gerade in Ballungsgebieten und in ihrem Umland müssen diese wichtigen Plätze für die Erholung voll zugänglich gemacht werden.

Große Bedeutung kommt den Grün- und Freiflächen auch im Hinblick auf die Gliederung der Bebauung im Ballungsgebiet und im Hinblick auf den Übergang zur Umgebung zu. Eine deutliche Abgrenzung

und Gliederung dieser Art dürfte ganz erhebliche Auswirkungen auf das Bewußtsein und die Einstellung der Bevölkerung zu ihrem Lebensraum haben.

Trotz des Fortschritts, der noch im Kommunikationswesen zu erwarten ist, erfüllen die Zentren als Markt- bzw. Austauschsysteme Aufgaben von höchster Wichtigkeit, sowohl für die Bevölkerung der Ballungsgebiete selbst als auch für die Bevölkerung eines weiten Umlandes, und zwar nicht nur in ökonomischer und administrativer Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf Bildung, Vergnügen oder Kultur. Es kann sich, gerade bei den besonderen Verhältnissen in Mitteleuropa, nur um die Frage handeln, ob man die beiden wesentlichen Charakteristika der Zentren, ihre große Vielfalt und ihre verhältnismäßig leichte Zugänglichkeit in Folge vielfältiger Agglomeration auf mehr zentrale oder mehr dezentrale Art weiterentwickelt. Eine Zersplitterung der Standorte von kontaktorientierten Betrieben müßte gerade unter dem Blickwinkel des Verkehrs - Zerstreuung und Überschneidung der Verkehrsrelationen statt Bündelung - unabsehbare und kaum zu bewältigende Folgen haben. Es kommt daher darauf an, vorhandene Zentren auszubauen, was u.a. heißen würde: Erschließung ungenutzten Raums und Verbesserung der gegebenen Verkehrsverbindungen, oder neue Zentren aufzubauen, was u.a. bedeuten würde: sinnvolle Nutzung des Raums in mehreren Ebenen und Anlage gebündelter Verkehrsverbindungen.

Kommt es zu einer ausgesprochenen Vorherrschaft ökonomischer Tätigkeit bzw. zu einem Überwiegen der privaten und öffentlichen Verwaltungen, so kann das Zentrum auf die Bevölkerung nur eine spezielle und keine allgemeine Anziehungskraft ausüben. Das beinhaltet, abgesehen vom Erlebniswert unzerspaltener städtischer Funktionen im Zentrum, eine ungleichmäßige Auslastung der erforderlichen Infrastruktur, die besonders deutlich in den Spitzen des städtischen Verkehrs sichtbar wird. Die Mischung der Tätigkeiten, die natürlich auch gewisse Grenzen hat, ist wahrscheinlich die wichtigste Voraussetzung überhaupt für die weitere Entwicklung der Zentren. Sinnvoll geplante Anlagen und Einrichtungen des Bildungswesens sowie der Erholung, des Vergnügens und der Kultur oder der Freizeitgestaltung vermögen die weitgehend verlorene Mischung der städtischen Tätigkeiten wieder zu fördern. Sie stellen das Gegengewicht vor allem zu den Massierungen des Handels sowie der privaten und öffentlichen Verwaltung dar. Voraussetzung für Erfolg ist auch in diesem Bereich die Verhinderung von störendem Lärm und Verkehr oder die Sicherung der Reinheit von Licht und Luft.

Die Standorte der Schulen müssen so gewählt werden, daß die leichte Erreichbarkeit und die gute Auslastung der Schulkomplexe gewährleistet ist, was sich in Anbetracht von schwer vorhersehbaren Bewegungen in der städtischen Bevölkerung nicht immer leicht realisieren läßt. Die Lage der Schulen in oder an einem Zentrum mit einem hohen Volumen von Bevölkerung in geringer Entfernung kann jedoch die Probleme wesentlich erleichtern. Die Nutzung der Schulkomplexe nicht nur für die Ausbildung der Kinder, sondern auch für die Weiterbildung der Erwachsenen, wird durch solche Standorte gefördert. - Stehen bei der Betrachtung der Grundschulen die kleinen und mittleren Zentren im Vordergrund, so verlangen bei den Hochschulen, die ebenfalls integriert zu sehen wären, die größeren Zentren entsprechende Beachtung. Auch hier erscheint die Nutzung der Einrichtungen für die Weiterbildung der Erwachsenen sinnvoll

und zweckmäßig. Die Notwendigkeit der Standorte nahe von Zentren wird hier noch deutlicher, da die hohen Leistungen in einer integrierten und differenzierten Hochschule nur durch eine gewisse Arbeits- und Aufgabenteilung ohne übermäßige Spezialisierung zu erreichen sind. Das erfordert aber gute Verbindungen zwischen den einzelnen Teilen des Gesamtkomplexes, die allein wegen zahlreicher historisch bestimmter Standorte zu einem beachtlichen Verkehrsaufkommen führen müssen. Es wäre natürlich absurd, würden gerade die Studierenden durch verfehlte Standortwahl von öffentlichen auf private Verkehrsmittel abgedrängt. Ohnehin ist die Nähe von Zentren erforderlich, da nur dort die zahlreichen ergänzenden Einrichtungen vom Fachbuchgeschäft bis zum Experimentiertheater zu finden sind.

Erschließt man den ungenutzten Raum in "alten" Zentren weitgehend und verwendet man den verfügbaren Raum in "neuen" Zentren sinnvoll, so können - unter den bereits in verschiedenen Zusammenhängen angesprochenen Voraussetzungen - vielfältige Anlagen und Einrichtungen zur Freizeitgestaltung trotz der Konkurrenz von Handel, privater und öffentlicher Verwaltung in den Zentren untergebracht werden. Neben den "klassischen" Freizeitstätten Theater, Museum oder Konzertsaal wäre an Schwimmbäder, Rollschuh- und Eislaufplätze, an Kongreß- oder Diskutierstätten und ähnliches mehr zu denken.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, welche große Bedeutung der Regelung der Betriebszeiten für das städtische Leben im Zentrum zukommt.338) Mag derzeit der Handel mit seinen Öffnungszeiten noch den Rhythmus der Tätigkeit in den Zentren festlegen, so erscheint es denkbar, daß bei entsprechendem Ausbau, abgesehen von der gesetzlichen Regelung, einmal die "sonstigen" Institutionen den Tageslauf bestimmen - indem sie ein gewandeltes städtisches Leben widerspiegeln.

Im Zentrum selbst erlauben die Grundsätze für die Verkehrsbewältigung keinen wesentlichen Spielraum für Entscheidungen. Die Anlage eines Fußgängerbereichs, der gegebenenfalls durch "Bewegungshilfen" erweitert werden könnte, ergibt sich zwangsläufig. Damit ist ein Anhalt für die Nutzung des Raums in mehreren ober- und unterirdischen Ebenen gegeben, wobei die Zuweisung einer Ebene für bestimmte Nutzungen auch für die Entwicklung der Kosten und Erträge von weittragender Bedeutung ist. Den sich kreuzenden Tiefbahnen der verschiedenen Art mit ihrem hohen Aufkommen an Fahrgästen müßten die günstigsten Plätze im "Untergrund" eingeräumt werden. Bei sinnvoller Erschließung und Verwendung der Ebenen müßte sich der vor allem durch Mechanisierung und Automatisierung angewachsene Raumbedarf im allgemeinen bewältigen lassen. Hier wird bereits deutlich, daß sich "neue" Zentren durch umfassend aufeinander abgestimmte Anlagen gewisse Vorteile sichern können, während "alte" Zentren trotz eines Vorsprungs in der Ausstattung oft beachtliche Schwierigkeiten auf ihrem historischen Boden überwinden müssen.

Das meist in Jahrzehnten oder Jahrhunderten gewachsene Hauptzentrum, die alten und neuen Nebenzentren und auch ergänzende Unterzentren mit verschiedenen Abstufungen sind im städtischen Gebiet eng miteinander verflochten. Dieses abgestufte System von Zentren stellt eine komplexe Einheit dar, die sorgfältiger Regulierung und Entwicklung bedarf, soll sie befriedigend funktionieren. Allein daraus ergibt sich, daß es unter normalen

Bedingungen kein Bevorzugen oder Benachteiligen von neuen oder alten Zentren geben kann, wenn auch recht unterschiedliche Wachstums- und Produktivitätsentwicklungen festzustellen sind.

b) Vorstellungen für die städtischen Funktionen in ihren Verflechtungen*

Gerade innerhalb des Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen spielen die Agglomerations- oder Fühlungsvorteile nach wie vor eine erhebliche Rolle, wenn ihre Bedeutung auch, im einzelnen allerdings recht unterschiedlich, Differenzierungen erfährt. Nach langer Zeit der Konzentration ist, gerade in den Hauptzentren deutlich sichtbar, ein Trend zur Dekonzentration festzustellen, der jedoch eine behutsame Lenkung der Kräfte erfordert. Die Erschließungs- und Folgekosten von Betrieben, die sich irgendwo außerhalb der Zentren ansiedeln, können beachtlich anschwellen und sich bedrohlich summieren. Die Gründung von Nebenzentren wird bei entsprechender Stärke der Entwicklung allein aus dieser Sicht her erforderlich.

Die Einseitigkeit der Tätigkeiten, die sich gerade im Laufe von Umstrukturierungen im Hauptzentrum leicht ergeben kann, ist in ökonomischer Sicht äußerst nachteilig. Aber auch aus vielen anderen Gründen ist eine Mischung der Tätigkeiten zweckmäßig und wünschenswert, ja dringend erforderlich. Die Gründung spezieller Nebenzentren für Betriebe der privaten und öffentlichen Verwaltung sowie von besonderen Nebenzentren lediglich für die Versorgung neuer Siedlungen stellt sich als ähnlich nachteilig heraus.

> "Im Zuge des Wirtschaftswachstums expandieren zunächst die Managementfunktionen schneller als die Servicefunktionen im Stadtkern. Dadurch werden erst die Wohn-, dann die Servicefunktionen zum Abwandern gezwungen, so daß der Stadtkern zur Management-City umstrukturiert wird.
>
> Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine solche Spezialisierung des Stadtkerns vor allem deshalb bedenklich, weil sie die vorhandenen Infrastrukturen im Trend immer ungleichmäßiger auslastet."
>
> "Eine erfolgreiche Herausverlagerung von Managementfunktionen aus dem Stadtkern über den Aus- oder Neubau eines peripheren Nebenzentrums erfordert erhebliche Erschließungskosten. Die neuen Infrastrukturen mit ihren von der Sache her erforderlichen Mindestkapazitäten werden nicht voll genutzt, wenn sich das Nebenzentrum entweder auf Managementfunktionen oder auf Servicefunktionen spezialisiert. Gemischt gegründet wird die Verkehrsinfrastruktur nicht so einseitig beansprucht, weil die Spitzenbelastungszeiten der Management- und Serviceeinrichtungen weitgehend auseinanderfallen."339)

---

*Bei der Erörterung städtischer Verflechtungen in Ballungsgebieten wird die Notwendigkeit immenser Forschungsarbeiten besonders deutlich. Selbst in Veröffentlichungen von hohem Niveau muß man sich noch damit begnügen, die wichtigen Sachgebiete lose nebeneinander stehen zu lassen. Vgl. z.B. den Ansatz von H.S. Perloff und L. Wingo (Hrsg.): Issues in Urban Economics, Baltimore 1968.

Zur günstigen Auslastung der Infrastruktur ist also die gesellschaftlich ebenfalls erwünschte Mischung in den Zentren erforderlich, wobei insbesondere an den Handel (Servicefunktionen) bzw. die private und öffentliche Verwaltung (Managementfunktionen) zu denken ist. Weitere städtische Institutionen bedürfen jedoch ebenfalls zentraler Standorte: Krankenhäuser, Hochschulen, Universitäten usw. Aus vielen Gründen - Städtebau, Verkehr, Erschließungs- und Folgekosten - sind Standorte "auf der grünen Wiese" für diese Institutionen abzulehnen. Sie müssen in neue Zentren integriert werden, womit sich die Anziehungskraft dieser Zentren wiederum fördern läßt.

Gerade in den Städten der Ballungsgebiete, die allein aufgrund ihrer breiten Bevölkerungs- und Wirtschaftsbasis im allgemeinen ein beachtliches Expansionsvolumen aufweisen, können im Laufe einer Wachstumsepoche unter Umständen mehrere neue Zentren gegründet werden. Damit eröffnet sich die Chance, den Leistungsstandard der Zentren zu steigern, und zwar durch eine gewisse Spezialisierung oder - vorsichtiger formuliert - durch eine Schwerpunktbildung. Eine behutsame Spezialisierung braucht die wünschenswerte bzw. unerläßliche Mischung in den Zentren nicht aufzuheben, kann aber Schwerpunkte für bestimmte Tätigkeiten setzen und deren bevorzugte Entfaltung einschließlich der Ergänzungen in Gestalt entsprechender Grund- und Folgeeinrichtungen ermöglichen. So wäre es denkbar, allgemein ausgestattete Zentren mit einem Schwerpunkt bei der Verwaltung, bei Krankenhäusern oder bei Hochschulen, Universitäten bzw. Bildungsinstitutionen zu gründen. Die Basis dafür muß natürlich eine vorausschauende und gleichzeitig flexible Planung sein.

> Praktische Beispiele für solche systematisch abgestufte Nebenzentren, die durch eine behutsame Arbeits- und Aufgabenteilung das Hauptzentrum wirksam ergänzen, gibt es bis jetzt nicht. Die Bürostädte "City-Nord" in Hamburg oder "Niederrad" bei Frankfurt stellen völlig einseitige Ballungen der Administration dar. Die gemischten "New Towns" um London haben insbesondere wegen der verhältnismäßig großen Entfernung zur City, eine beachtliche Eigenständigkeit im großen Verbund erreichen können, jedoch keinen eigenen Charakter, der sich für eine solche "Spezialisierung" anbieten würde.

Im allgemeinen wird das Hauptzentrum geeignet sein, die höchsten Leistungen in breiter Fächerung anzubieten, während die Nebenzentren ergänzende Schwerpunkte von bestimmter Ausrichtung sein können, ohne daß sie die allgemeine Basis entbehren sollten. Bei den weiteren Zentren ist eine behutsame Spezialisierung jedoch nur unter besonders ausgeprägten Voraussetzungen zweckmäßig. Stufung, Entfernung und Größe der Zentren sind voneinander abhängig - diese Kategorien müssen in ein System gebracht werden, das eine gewisse Flexibilität aufweist, damit es den auch hier stattfindenden Wandlungen gerecht werden kann.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten sollten Zentren - am besten sukzessiv - so lange ausgebaut werden, bis die Zusatzkosten die Grenzerträge der erforderlichen Investitionen erreichen. Abgesehen von Bemessungs- und Bewertungsschwierigkeiten, besonders im Zusammenhang mit den problematischen sozialen Zusatzkosten und -erträgen, lassen sich die vielfältigen Beziehungen eines Zentrums im allgemeinen nicht auf ökonomische Optima unter Berücksichtigung von Quantensprüngen reduzieren, wenn dadurch auch wertvolle Orientierungsdaten gewonnen werden können.

Je größer die Kernstadt mit dem Hauptzentrum ist, desto größer werden auch die Nebenzentren sein können, ja sein müssen, wobei Anzahl und Entfernung der Zentren natürlich ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen. Gerade eine zu große Zahl von Zentren bringt auch hier die Gefahr der Zerstreuung und Zersplitterung mit sich, die von der Vielzahl der historischen Standorte begünstigt wird. Die angewachsenen Strahlungs- und Einzugsbereiche der zentralen Anlagen und Einrichtungen zeigen ebenfalls, daß gewandelte Mindestgrößen zu veranschlagen sind. Werden diese Mindestgrößen auf der Basis entsprechender Einwohnerzahlen nicht erreicht, so können die Zentren nicht genügend Attraktivität entfalten: Die erforderliche zirkuläre bzw. kumulative Beziehung zwischen der Ansiedlung der verschiedenen Betriebe und dem Besuch der Einwohner aus der näheren und weiteren Umgebung würde sich nicht ergeben. Die als Entlastungs- oder Entwicklungszentren gedachten Kristallisationspunkte können sich somit nicht voll entfalten.

> Recht deutlich werden die Größenordnungen, wenn man sich die Diskussion über die "New Towns" um London in den vergangenen Jahren vergegenwärtigt. Man ist inzwischen zu der Feststellung gekommen, daß ein wirksamer Gegenpol zu London nur eine Stadt mit einer Einwohnerzahl in der Größenordnung 1 Million sein könnte. Natürlich wäre hierbei nicht mehr von einem "Nebenzentrum" zu sprechen.340)

Im übrigen wäre die Angst vor Größe in diesem Zusammenhang nicht gerechtfertigt. Die auszubauenden alten und die zu erstellenden neuen Zentren können Ansatzpunkte für eine markante Gliederung der Städte und der Ballungsgebiete werden, wenn ihre Leistungen das erforderliche hohe Niveau erreichen. Nur so läßt sich die Gefahr riesiger "Stadtlandschaften" von hemmungsloser Zerstreuung und Zersplitterung der zentralen Institutionen mit schier unlösbaren Verkehrsproblemen vermeiden. Verfolgt man diesen Gedanken der Kristallisationspunkte in Gestalt von Zentren weiter, so ergibt sich, auch aus zahlreichen anderen Gründen, der Leitgedanke von der Stadt in der Stadt ("Town in the town"). Die allein nicht tragfähigen "Stadtrandsiedlungen", "Nachbarschaften" oder "Schlafstädte" wären in dieses Gebilde zu integrieren und könnten dort zur weiteren Differenzierung beitragen.341) - In diesen "Komplexen" mit ihren markanten Zentren vermöchte trotz der notwendigen engen Verflechtungen ein beträchtliches Maß an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Unabhängigkeit zu entstehen, die ein weitgehend eigenständiges städtisches Leben ermöglicht, ohne daß auf die Nähe vieler ergänzender Leistungen und Institutionen verzichtet werden müßte.

Zahlreiche Architekten und Städtebauer befürworten heute eine bauliche Verdichtung, für die allein wegen der hohen Grundstückspreise im Kern oder am Rand der Stadt eine gewisse Notwendigkeit besteht. Wichtiger ist das Argument der Kosten für die auf immer höheres Niveau geschraubten Erschließungs- und Folgeleistungen, die durch intensive Nutzung der Grundstücke zwar nicht absolut aber relativ beträchtlich gesenkt werden können. Entscheidend dürfte aber die Verkehrsbewältigung sein: In weit ausgedehnten Städten entsteht eine Art Explosion des Verkehrs, während in kompakten Städten ein Teil des Verkehrs mit öffentlichen Systemen zu bewältigen ist und ein anderer Teil des Verkehrs gar nicht akut bzw. problematisch wird.

Im übrigen erscheint es zweckmäßig, überhaupt nicht von "Verdichtungen" zu sprechen. Es sind zahlreiche vorzügliche Möglichkeiten entwickelt worden, durch Gliederung, Staffelung und Überlagerung, durch Dach- und Aussichtsplätze, durch Platten- und Terassenkonstruktionen den niedrigen und hohen Bauten aller Art die Eigenschaft von Dichte und Massierung zu nehmen. Man hängt noch zu sehr an der Betrachtung der Ebene von Grund und Boden, während bereits immer weiter in die Tiefe und in die Höhe gebaut wird. Diese Verteilung der angewachsenen städtischen Tätigkeit in den Raum eröffnet auch die Möglichkeit der Auflockerung in die Höhe und Tiefe auf neuen Ebenen. Ein Blick auf futurologische Skizzen, aber auch auf entstandene und entstehende Bauten zeigt deutlich, was gemeint ist. So gesehen muß der Begriff Verdichtung in einer gewandelten Bedeutung betrachtet werden. Trotzdem ist es natürlich ratsam, auch bei dieser neuartigen Verdichtung behutsam vorzugehen, wie es gerade unter sozialpsychologischen Gesichtspunkten gefordert wird, denn zweifellos gibt es auch hier Grenzen, die ertastet werden müssen.

Mit der intensiven Nutzung von Grund und Boden können zahlreiche städtische Probleme angegangen werden, was hier jedoch nicht weiter erörtert werden soll. Mag beim Aufbau neuer Zentren einschließlich ihrer Umgebung eine dichte Bebauung im Vordergrund der Betrachtungen stehen, so ist es beim Ausbau alter Zentren mit ihrer Umgebung eher die Erschließung bisher ungenutzten Raums. Als wesentlicher Punkt wäre in beiden Fällen das Erzielen einer für das städtische Leben erforderlichen Dichte zu sehen, die durch den steigenden Raumbedarf von Bevölkerung und Wirtschaft heute immer wieder aufgelöst zu werden droht.

Im städtischen Gebiet sind neben Flächen intensiver Nutzung auch solche von extensiver Nutzung zu finden. Die zuerst genannten Flächen kennzeichnen sich insbesondere durch Nutzungsüberlagerungen, die sich vornehmlich in hohen Bauwerken niederschlägt. Die zuletzt genannten Flächen werden dagegen meist nur in der natürlichen Ebene genutzt, daher sind sie hier von besonderem Interesse. Es ist dabei ganz besonders an die weiten Gleisfelder von Personen-, Rangier- und Güterbahnhöfen zu denken, die sich mit Hilfe von "Platten" überbauen ließen; an Gewerbe- und Industriebetriebe, die verlagert werden sollten; an Parkplätze, an Ausstellungsgelände, gegebenenfalls an Grünflächen, die unterirdisch genutzt werden könnten.

Betrachtet man einerseits den vorhandenen, aber wenig genutzten Raum, andererseits den großen Raummangel und Raumbedarf, "dazwischen" die hohen Grundstückspreise, so bieten sich Lösungen eigentlich von selbst an. Zu denken wäre insbesondere an Überbauungslösungen (Gleisfelder, Bahnhöfe, Straßenknoten) und an unterirdische Verlegungen (Lagerräume, Industriebetriebe, Tiefstraßen und -garagen).342) Die Kosten für solche Bauten sind natürlich höher als bei "normaler" Errichtung auf freiem Grund. Macht man jedoch das zuvor angesprochene Gelände zugänglich, was durch verständnisvolle Zusammenarbeit im allgemeinen möglich ist, und berücksichtigt man die eingesparten Grundstückskosten, die ganz erheblich zu Buch schlagen können, so lassen sich besonders für den City-Städtebau bis jetzt kaum vorstellbare Möglichkeiten erkennen.

In den Städten mit expandierender Wirtschaftstätigkeit und entsprechender Bevölkerungszunahme ist auch der Raummangel und Raumbedarf am größten. Hier, in Städten wie Frankfurt,

München, Hamburg oder Stuttgart, sind die Grundstückspreise am höchsten: Sie betragen an günstigen Plätzen der City 1.000, 2.000, ja 3.000 oder 5.000 und angeblich sogar 10.000 DM pro Quadratmeter. Daß damit Grundlagen für "Gesamt- und Gemeinschaftslösungen" der angedeuteten Art gegeben sind, läßt sich bereits vor detaillierten Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsrechnungen vermuten. Voraussetzung ist natürlich, daß das Hauptzentrum einer Stadt, ergänzt durch Nebenzentren, in seiner Bedeutung anerkannt bzw. weiterentwickelt wird.

Es ist im Zusammenhang mit den verschiedenen unter- und oberirdischen Ebenen erforderlich, Rangordnungen zu ermitteln. Generell läßt sich sagen, daß die Ebenen an Licht und Luft vorwiegend arbeitsintensiven Tätigkeiten vorbehalten bleiben sollten, während arbeitsextensive Tätigkeiten, charakterisiert durch Mechanisierung und Automatisierung, in den Untergrund zu verbannen wären. Gerade an den Verkehrsknotenpunkten sind solche Rangordnungen für die künftige Gestaltung wichtig: Wer soll welche Ebene haben? Fußgänger, S-Bahn, U-Bahn, Belieferung, Abstellplätze, Straße I, II oder III?

Infolge unzulänglicher Vorschriften und unzureichender Kostenbeiträge hat sich gerade beim Automobil und Flugzeug ein Verkehrsvolumen entwickelt, das ständig neue Probleme produziert. Die mit den erfreulichen Leistungen dieser Verkehrsmittel verbundenen Zerstörungen und Beeinträchtigungen in anderen Lebensbereichen, insbesondere durch Abgas- und Lärmentwicklung hervorgerufen, bürden den Betroffenen Belastungen oder Reaktionen bzw. Gegenreaktionen auf.343) Daß sich die Kreise der Verursacher und der Geschädigten überschneiden, kompliziert den ohnehin diffizilen Sachverhalt weiter. Das Ausmaß der gesundheitlichen Schäden läßt sich, abgesehen von den Opfern aus Unfällen, derzeit noch nicht übersehen. Daß so mit dem steigenden Verkehrsvolumen progressiv anwachsende Probleme und entsprechende Kosten zur Lösung verbunden sind, erscheint offensichtlich. Gerade sinnvolle Standortbestimmungen zur Vermeidung oder Dämpfung von Verkehrsströmen werden nur allzu oft verhindert. - Insgesamt handelt es sich hier um einen Bereich, in dem man immer wieder mit weitreichenden Folgen Engpaßbeseitigung und Anpassungsplanung statt umfassender Lenkungs- und Entwicklungspolitik betrieben hat, wodurch die Vor- und Nachteile der Verkehrsmittel äußerst zweifelhaft verteilt werden.

Wesentliche Voraussetzungen für die Bewältigung des Verkehrs in Ballungsgebieten ist die Erkenntnis, daß Verkehr und Bauten einander bedingen, daß die eingesetzten Verkehrsmittel die Stadt abgrenzen und daß dem öffentlichen Verkehr der Rang vor dem privaten Verkehr einzuräumen ist, will man die Städte in Europa oder Mitteleuropa mit ihrem besonderen Gefüge nicht der Zerstörung preisgeben.

Auch wenn die angedeuteten Grundsätze beachtet werden, lassen sich "Spitzen" im Verkehr nicht vermeiden. Ergänzende Maßnahmen wären zu ihrem Ausgleich erforderlich: Erschließung günstig gelegener Erholungsgebiete, Förderung von Heimarbeit, Staffelung der Öffnungs-, Betriebs- bzw. Arbeitszeiten. Hier kann, wie bereits angesprochen, eine Fülle von Maßnahmen ergriffen werden.

Versucht man, mit einem immer aufwendigeren Angebot von Straßenbauten in Gestalt von Parkständen, breiten Straßenbändern bzw. weiten Straßenknoten und -schleifen die äußerst elastische

Nachfrage nach Verkehrsraum zu befriedigen, zeigen sich alsbald die Grenzen eines solchen Vorgehens. Der Verlust städtebaulicher Kostbarkeiten in Gestalt von Plätzen, Anlagen und Alleen wäre vor allem zu beklagen. Die entstehende Unwirtlichkeit im städtischen Gebiet müßte außerdem zu neuem Verkehrsbedarf führen. Und schließlich müßte die Infrastruktur völlig einseitig zu Lasten anderer Projekte ausgebaut werden. Weniger kurzfristig, um so mehr aber mittel- und langfristig würde der Verlust günstig gelegener Gebiete, die für exorbitante Verkehrsanlagen verwendet werden, zu erhöhten Erschließungs- und Folgekosten bei der Flächen- und Raumnutzung führen.

Auch unter dem Blickwinkel der Verkehrsbewältigung stellt sich die Frage, welcher Nutzung die verschiedenen Ebenen zugeführt werden sollen. Es wurde schon festgehalten, daß arbeitsintensiven Tätigkeiten der Raum an Licht und Luft vorbehalten bleiben müßte, während arbeitsextensive Tätigkeiten, charakterisiert durch Mechanisierung und Automatisierung, im "Untergrund" zu lokalisieren wären. Im Zweifelsfall müßte der Autoverkehr bereits aus dieser Rangordnung in den Kernen unterirdisch geführt werden. Auf weite Sicht könnten ganze Systeme von Stadtautobahnen unterirdisch verlegt werden, die an den Zentren zu Tiefgaragen führen würden. Die Kosten für die Bequemlichkeiten dieser Systeme müßten allerdings von den Benutzern aufgebracht werden. Immerhin können bei hohen Grundstückswerten und -preisen unter Umständen zusätzliche Nutzungen auf den oberirdischen Straßen wesentliche Kostenbeiträge leisten.

Will man sich für ein "Park and Ride-System" entscheiden, also eine Addition hinsichtlich der Benutzung öffentlicher und privater Verkehrsmittel, muß man sich vergegenwärtigen, daß die städtischen Probleme damit im allgemeinen nur von "innen" nach "außen" verlagert werden. Weder die allgemeinen Erschließungs- und Folgekosten noch die besonderen Kosten dieser Art für den Verkehr lassen sich wesentlich günstiger gestalten. Auch die Zersiedlung kann auf diese Weise kaum eingedämmt werden. Für die Ballungsgebiete mit ihrer Dichte von Beziehungen gilt das natürlich besonders ausgeprägt. Diese Art der Verkehrsbewältigung vermag hier nur ein ergänzendes Mittel darzustellen, für neue Projekte könnte sie nur als Grundlage dienen, wenn die zuvor angedeuteten Nachteile in Kauf genommen werden.

S- und U-Bahn-Systeme mit eigenem Gleiskörper, der von höhengleichen Kreuzungen frei ist, können derzeit für mittlere Entfernungen technisch als nahezu ideale Verkehrsmittel betrachtet werden, sie sind jedoch unter ökonomischem Blickwinkel mit hohen Kosten für aufwendige bauliche Investitionen zu sehen. Straßenbahnen als günstige Verkehrsmittel für kürzere Entfernungen brauchen oft keine völlig unabhängige Führung, in den Zentren erscheint jedoch im allgemeinen die unterirdische Verlegung erforderlich. Auch dem Netz der Bahnen für weitere Entfernungen bis ins Umland der Ballungsgebiete kommt insofern Bedeutung zu, als damit die Abgrenzung bzw. Ausdehnung des städtischen Gebietes weitgehend bestimmt wird.

Bei der Lagebestimmung neuer Hochleistungsbahnen für den Güter- und Personenverkehr wäre besonders darauf zu achten, daß die Vorteile der Umschlagstellen nicht zu Zerstreuung und Zersplitterung von Einrichtungen mit einer Fülle nachteiliger Folgeerscheinungen führen, sondern in den Kristallisationspunkt eines Zentrums gelenkt werden, das im Sinne der angesprochenen Arbeits-

und Aufgabenteilung dann als Verkehrsschwerpunkt ausgeprägt würde. Solche neuen Bahnen wären zumindest im städtischen Gebiet aus naheliegenden Gründen unterirdisch zu führen, damit von vornherein Beeinträchtigungen anderer Lebensbereiche auf kurze und lange Sicht vermieden werden.344)

Ein völlig neues städtisches Verkehrsmittel von universaler Bedeutung, das die entscheidenden Vorteile des öffentlichen mit wesentlichen Vorteilen des privaten Verkehrs verbindet, konnte bis jetzt noch nicht entwickelt werden. Gelänge das jedoch, was allerdings nur bei beträchtlichen Investitionen bzw. hohen Betriebskosten möglich sein dürfte, so müßten die erlangten Vorteile den verbundenen Nachteilen in umfassender Weise gegenübergestellt werden. Gerade die mögliche Erschließung weiter städtischer Gebiete müßte kritisch betrachtet werden. Bei vorhandener gestreuter Bebauung wäre sie zweifellos nützlich, bei der wünschenswerten verdichteten Bebauung wäre sie jedoch nicht erforderlich. Damit die Kosten der Erschließungs- und Folgeleistungen bei wachsenden Ansprüchen in erträglichem Rahmen bleiben, ist die gestreute Bebauung, wie bereits dargelegt, gerade in den Ballungsgebieten von verdichteter Bebauung abzulösen. Der Bedarf an ausreichenden Frei- und Grünflächen in der Nähe fordert die gleichen Vorstellungen hinsichtlich der Bebauung, ebenso ist die Zersiedlung nur zu vermeiden und eine Gliederung der städtischen Gebiete zu erreichen, wenn solche Vorstellungen verfolgt werden. - Wenn es gelingt, in der derzeit meist recht heterogenen städtischen Baustruktur genügend große Schwerpunkte zu bilden, kann ein Verkehrssystem mit linearer Fahrtorientierung seine Vorteile weitgehend entfalten, ohne daß beträchtliche Nachteile in anderen Bereichen zu akzeptieren wären. Die Investitionskosten für eine erweiterte Mobilität, die aus vielen Gründen jedoch wieder einzuschränken wäre, erscheinen daher nicht vertretbar. So dürften wesentliche Änderungen am technischen Prinzip des städtischen Schienenverkehrs nicht zu erwarten sein.

Allein aufgrund des historischen Bestandes haben die zum Hauptzentrum führenden Verkehrsstränge eine radiale Orientierung, die bei entsprechender Größe und Entwicklung durch ringförmige Ausbildungen ergänzt wird, wobei sich an den wichtigen Kreuzungspunkten oft schon zentrale Institutionen versammelt haben. An diesen Schnittpunkten zwischen den Radialen und den Ringen bzw. den ergänzenden Tangenten ergeben sich geeignete Standorte für leistungsfähige Nebenzentren zur Ergänzung des Hauptzentrums. Das oft durch die Vorherrschaft des Hauptzentrums verhältnismäßig geringe Verkehrsaufkommen auf den Ringverbindungen würde bei einer Arbeits- und Aufgabenteilung im Kranz der zu entwikkelnden Nebenzentren die hier vertretbare Erweiterung erfahren, die gleichzeitig die erforderliche Basis für ein Massenverkehrsmittel darstellt. - In diesem Zusammenhang wäre auch auf die Sicherung von Trassen für Kollektoren hinzuweisen, denn nur mit dieser sinnvollen Bündelung dürften sich die jetzt und künftig erforderlichen Leitungsstränge bzw. Leitungen der Ver- und Entsorgung zwischen den Schwerpunkten im knappen Untergrund ohne Beeinträchtigung unterbringen lassen.

Gerade im dicht besiedelten Mitteleuropa mit seinen eng beieinanderliegenden Ballungsgebieten können Beeinträchtigungen der Bevölkerung durch die Lärmentwicklung und die Luftverunreinigung des Flugverkehrs ein unerträgliches Ausmaß annehmen. Auch hier führt das wegen fehlender Auflagen und Beschränkungen

falsche Verkehrsvolumen zu einer Überfülle von Bodenanlagen im knappen städtischen Raum, vor allem aber zu zahlreichen Beeinträchtigungen und entsprechenden Reaktionen bzw. Gegenreaktionen der Bevölkerung. Auch beim Flugverkehr wird deutlich, daß das Kurieren am Symptom keine Lösung der Probleme bringen kann. Nur als Absurdität könnte die weitere Steigerung der Beeinträchtigungen durch Fracht- und Personenverkehr mit Überschallgeschwindigkeit zum Vorteil einiger Nutznießer und zu Lasten zahlreicher Betroffener bezeichnet werden.

Bei der Standortwahl eines Flughafens zeigt sich ebenfalls, daß nur die Beseitigung der Beeinträchtigungen an der Quelle zu sinnvollen Lösungen führen kann. Geschieht das nicht, so wird von der städtischen Infrastruktur bereits erschlossenes oder leicht erschließbares Gelände um den Flughafen für viele Nutzungen untauglich und somit entwertet. Die Verlagerung des Flughafens in ländliches Gebiet könnte die Spannungen zwar etwas abmildern, würde dafür aber wieder erhebliche Verkehrsprobleme verursachen. Am günstigsten dürften Flughäfen für Ballungsgebiete im allgemeinen in der Nähe der städtischen Kerne lokalisiert sein, weil dadurch die leichte Erreichbarkeit einer Fülle wichtiger Standorte und der leichte Zugang von Siedlungsbereichen mit hoher Dichte gesichert wird. Hier ist auch der erforderliche Anschluß an S- oder U-Bahnen möglich, mit deren Hilfe sich die Verbindungen zu den städtischen Haupt- und Nebenzentren verbessern lassen, womit wiederum zu deren Belebung beigetragen werden kann.345) - Die ohnehin unumgängliche Beseitigung der Beeinträchtigungen an der Quelle der Entstehung könnte somit auch wesentlich zur sinnvollen Standortwahl beitragen. Die schwierige, aber äußerst wichtige Schaffung weiter Flächen um die Städte für die Erholung der Bevölkerung ließe sich bei weitgehender Verhinderung der Beeinträchtigungen ganz wesentlich erleichtern.

> Bei Verhinderung der Beeinträchtigungen aus dem Flugverkehr würden sich auch die zahlreichen, ohne Zweifel berechtigten Proteste der betroffenen Bevölkerung mit der Folge langwieriger Planungsprozesse bei Flughafenprojekten weitgehend erübrigen. Absurde, allenfalls aus der derzeitigen Zwangslage verständliche Vorschläge für die Standorte neuer Flughäfen, wie zum Beispiel die Anlage von "Rhein-Main II" auf halbem Weg zwischen Mainz und Kaiserslautern, würden dann überflüssig werden.

c) Alternativen der städtischen Siedlungsstruktur

Ein erster Blick auf die Erscheinungsformen der Wirklichkeit in Mitteleuropa ermöglicht die Unterscheidung von Einkern- und Mehrkernballungsgebieten.346) Der folgende Blick zeigt, daß bei den einzelnen Kernen unterschiedlich starke Kräfte in Richtung auf eine multizentrische Entwicklung wirken. Weitere Beobachtungen ergeben schließlich, daß dem Chaos, in dem sich viele Ballungsgebiete dem Blick darbieten, doch gewisse grundlegende Strukturen verschiedener Ausprägung eigen sind, die den Ausgang für die Modellbetrachtungen abgeben können.

Bereits nach dieser Übersicht wird deutlich, daß bei der Bildung von Bestandsmodellen und der daraus abgeleiteten Entwicklung von Planungsmodellen sowohl bei Einkern- als auch Mehrkernballungen mehr zentrale und mehr dezentrale Formen zu unterschei-

den wären. Durch die eine oder andere Form würde auch bereits weitgehend bestimmt, in welchem Ausmaß Band- oder Netzstrukturen zur Entfaltung kommen können. Auch Vermutungen über den Grad der Arbeits- und Aufgabenteilung lassen sich anstellen.

In den Modellen der Alternativen für die Siedlungsstruktur soll das sinnvolle Zusammenspiel wichtiger Lebensbereiche der Bevölkerung in räumlicher Sicht aufgerissen werden.347) Es erfolgt dann eine Darstellung über Abhängigkeiten zwischen den städtischen Einheiten in den ein- und mehrkernigen Ballungsgebieten. Das Zusammenwirken der Funktionen wird auf der Basis der erforderlichen städtischen Infrastruktur gezeigt, bei der Kosten und Leistung in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen sind, soll nicht das allein ökonomisch kaum zu bestimmende Optimum angestrebt werden. Hierbei zeigt sich erneut deutlich, was eigentlich ohnehin klar ist, daß nämlich Ausbau und Umbau der Infrastruktur die entscheidenden Werkzeuge zur Gestaltung der städtischen Umwelt abgeben. Neben Veränderungen am vorhandenen Bestand gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten der städtebaulichen Erweiterung, nämlich das Wachsen durch Anfügen einzelner Elemente oder das Wachsen durch Erstellung ganzer Komplexe. - Der räumliche Bezug der Funktionen bzw. der Lebensbereiche und ihrer Infrastruktur stellt sich in Flächen, in Achsen oder Bändern und in Zentren dar, die durch kompakte und differenzierte Ausprägung hervorstechen. Die Zentren mit ihrer prägenden Kraft geben auch das Gerüst ab für die innere Stufung und die äußere Gliederung im städtischen Gebiet.

Die natürlichen Gegebenheiten können im Verein mit menschlicher Tätigkeit die Städte im Hinblick auf ihre Funktion, ihre bauliche Struktur, aber auch in Hinsicht auf eine Arbeits- und Aufgabenteilung schon wesentlich beeinflussen. Die bereits im Altertum und Mittelalter bekannten Städte mit dem Schwerpunkt der Aktivitäten bei Bergbau, Handwerk, Erholung, Bildung, Handel und Verkehr legen beredtes Zeugnis davon ab. - Mögen die Modelle auch der Zukunft zugewandt sein, so müssen sie doch den Bestand der Vergangenheit einbeziehen, auch können und dürfen sie sich nur im Rahmen des Möglichen von den Verhältnissen der Gegenwart loslösen. Das gilt nicht nur bezüglich des Baubestandes, sondern gerade auch hinsichtlich der Verkehrsnetze, die mit ihrer vorwiegend zentralen Orientierung in Gestalt von Radialen, ergänzenden Ring- und Tangentenverbindungen bereits so viele vorzügliche Standorte für Zentren vorzeichnen, daß eine kritische Auswahl erforderlich wird. - Als Grundformen für die Modelle ergeben sich langgestreckte, kreuz- und kreisartige Formen. Der Maßstab kann von der allein gelegenen Stadt bis hin zur Agglomeration von mehreren Stadtschwärmen gehen, also beträchtlich differieren. Natürlich sind die Ballungsgebiete darüber hinaus in ihrer gegenseitigen Verbindung, Spezialisierung und Abhängigkeit zu sehen.348)

Insbesondere die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft bestimmen das "Volumen" der Planungsmodelle, die ja einen Idealzustand der Zukunft vorwegnehmen. Daraus vor allem ergibt sich das der Gestaltung zugängliche Potential, mit dessen Lenkung die gesetzten Ziele über Taktik und Strategie angegangen werden können. Beide Größen wirken entscheidend mit, wenn es um die Festlegung des Ausmaßes der gestuften städtischen Einheiten auf der Basis von Zentren unter Berücksichtigung der Entfernung geht. Dabei deuten sich bereits die Vor- und Nachteile der offenen und der geschlossenen Systeme zur Erweiterung an, die ein

unterschiedliches Maß der Flexibilität im Laufe der Entwicklung zeigen. - Diese Überlegungen lassen sich von der Siedlungsstruktur in Teilgebieten oder im Gesamtgebiet eines Landes nicht trennen. Je nachdem, welcher Maßstab angewandt wird, wären die Adern oder Achsen bzw. die mehr oder weniger dicht zugeordneten zentralen Orte dieses Netzes entsprechend einzubeziehen.

Die wesentlichen Bausteine für die Modelle liegen in den baulichen Konzentrationen an axialer Infrastruktur, zu der vor allem die Verkehrs- und Versorgungsstränge zu zählen sind. Besondere Vorzüge ergeben sich, gerade für die Anlage von Zentren, durch Keuzung von axialen Elementen. Vorteile können aber auch durch die axiale Verbindung von Zentren wahrgenommen werden. Die bauliche Konzentration an der axialen Infrastruktur in der Art von Bändern kann dabei unterbrochenen oder geschlossenen Charakter haben.

Dominanz und Spezialisierung innerhalb der Städte und zwischen den Städten wechseln bei den Modellen in ihrer Bedeutung. Die entstehende bzw. entwickelte Stufung der Zentren muß eine gewisse Flexibilität haben, damit gegebenenfalls neue Kräfte zur Entfaltung kommen können. Die Arbeits- und Aufgabenteilung muß insbesondere einen Kompromiß darstellen zwischen wachsendem Verkehrsaufkommen, abnehmender Mischung der Tätigkeiten und steigender Leistungsfähigkeit der Zentren.

(1) Einzel- und Doppelstadt

Das Wachstum einer Stadt in Ringen, das von einem kreisförmigen Grundriß ausgeht, ist nur beschränkt, bis zu einer bestimmten Größe und Bedeutung, die im Zusammenhang mit der Strahlungs- und Einzugskraft des zentralen Ortes zu sehen ist, ohne Beeinträchtigungen möglich. Von einem gewissen Ausmaß des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums ab ergibt sich die Notwendigkeit baulicher Erweiterung in günstigen Lagen gerade im Hinblick auf die Infrastruktur. Im allgemeinen wird das an den Verkehrssträngen sein, die hier auf einem Radialsystem basieren, bzw. an den Knotenpunkten mit Ringverbindungen, sobald diese eine ins Gewicht fallende Bedeutung erlangt haben. Zunächst kann es sich um Erweiterungen in Gestalt von Ausbuchtungen handeln, dann würden die verschiedensten Zwischenformen auftreten und schließlich könnten ganze Komplexe um den Kristallisationspunkt eines Nebenzentrums angelegt werden.

Dieses in Entwicklungslinien skizzierte Modell zeigt, daß es sich bei den anfänglichen Alternativen eigentlich um Fälle handelt, die unter Umständen in Phasen des Wachstums zu einer größeren Stadt vorzufinden sind. Der Übergang zum Modell der sogenannten Sternstadt mit seiner universalen Bedeutung ist deutlich zu sehen. - Münster i. W. als kleine Ballung findet sich derzeit in einer solchen Übergangssituation.

In der Bandstadt werden die verschiedenen städtischen Funktionen bzw. ihre räumlichen Bereiche nebeneinander gelegt. Sie sind von der parallel dazu verlaufenden Verkehrs- und Versorgungsachse aus leicht zugänglich. Auch die Frei- und Grünflächen für die Erholung lassen sich ohne Schwierigkeiten erreichen. Die Entwicklung eines Hauptzentrums und ergänzender Nebenzentren ist dagegen erschwert, nicht zuletzt wegen des Fehlens eines markanten Verkehrsknotens. - Verfeinerungen lassen sich erzielen, wenn die Verkehrs- und Versorgungsachse durch kammartige Erweiterungen

auf einer Seite oder auf beiden Seiten genutzt wird. Die Bedingungen für die Entwicklung von Zentren erfahren bei diesem Vorgehen beachtliche Verbesserung. - Allen Variationen gemeinsam ist die verhältnismäßig leichte bauliche Ausdehnung und die leichte Erweiterung der zugehörigen Infrastruktur.

Bandartige Stadtformen ergeben sich oft aus natürlichen Gegebenheiten (beispielsweise durch ein breites Tal) und geschaffenen Faktoren (besonders durch Verkehrsstränge). Vorteilhaft können bandartige Elemente in anderen Modellen verwendet werden. So würde die Verbindung von zwei Zentren bereits in Richtung des Modells der Doppelstadt führen, bei mehreren Zentren wäre das Modell der Städtekette zu sehen. Aber auch in der Sternstadt können bandartige Elemente große Bedeutung haben. - Wuppertal wird bisweilen als Bandstadt bezeichnet, doch treten hier die Zentren Barmen und Elberfeld deutlich hervor, so daß von einer Zwischenform zu sprechen wäre, die sich im Laufe der Zeit halb gelenkt, halb ungelenkt ergeben hat, wobei der angewachsenen Bedeutung der Zentren beachtlicher Einfluß zuzumessen ist.

Universale Bedeutung kommt dem Modell der Sternstadt zu.349) Das Radialsystem der Verkehrs- und Versorgungsstränge gewährleistet die Zugänglichkeit der vielfältigen Institutionen höchsten Ranges im Hauptzentrum. Am Schnittpunkt mit den verbindenden Ringen können nahegelegene Nebenzentren zur Ergänzung ausgebaut werden. Eine Arbeits- und Aufgabenteilung läßt sich gerade zwischen den ebenfalls leicht erreichbaren Nebenzentren mit beachtlichem Nutzen und ohne große Schwierigkeiten verwirklichen. Frei- und Grünflächen können sich in Form von Keilen in das städtische Gebiet ziehen, sie erlauben der Bevölkerung leicht den Zugang zur Landschaft, vor allem aber zu nahen Anlagen und Einrichtungen der Erholung. Das bauliche Wachstum entlang der Verkehrs- und Versorgungsachsen außerhalb der Nebenkerne, die den Hauptkern umgeben, kann sich in der Art von "Ausbuchtungen" oder von "Perlenketten" ergeben, also mit oder ohne Zäsuren durch Grün- und Freiflächen. Die günstige Auslastung der Infrastruktur ist in beiden Fällen gewährleistet. Aus Gründen der Gliederung wäre jedoch dem unterbrochenen und nicht dem fortlaufenden Baubestand der Vorzug zu geben. So könnten die einzelnen Orte mit ihren Unterzentren auch im äußeren Bild das Ausmaß ihrer Eigenständigkeit im städtischen Gesamtgebilde verdeutlichen. Das Wachstum kann hier wie bei den umfassenderen Nebenzentren mit ihrem zugehörigen Baubestand, die das Hauptzentrum ergänzen, so lange auf den jeweiligen Schwerpunkt konzentriert werden, bis dessen optimale Größe erreicht ist, um dann zum nächsten Kristallisationspunkt fortzuschreiten.

Stadtregionen wie Hamburg, München und Hannover orientieren ihre Planungen an Modellen der Sternstadt, die natürlich in Anpassung an die verschiedenartigen Gegebenheiten und Vorstellungen im einzelnen recht unterschiedliche Ausprägung erfahren können.

Bei Doppelstädten kommt der Spezialisierung der beiden nahen Hauptzentren zum Zwecke der Attraktivitätssteigerung große Bedeutung zu. Voraussetzung dafür wären vorzügliche Verkehrsverbindungen zwischen diesen Zentren, die gleichzeitig eine wichtige Kontaktstelle für die Teilradialsysteme im Verkehrsnetz der beiden Städte darstellen. Bedeutsame Folgerungen ergeben sich daraus, ob man sich für oder gegen ein bauliches Verwachsen

entscheidet, für oder gegen das Anstreben einer einzigen doppelpoligen Stadt. Bei entsprechender Größe und entsprechendem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum könnte es dann schließlich zu einem mehr oder weniger modifizierten Sternstadtgebilde kommen, mit oder ohne trennende Freiflächen. Bei außergewöhnlich starkem Wachstum auf hoher Basis wäre die Anlage eines neuen Hauptzentrums denkbar und somit die Einstufung der ehemaligen Hauptpole als wichtige Nebenzentren.

Die Gedanken des Modells könnten in der Praxis beispielsweise auf das Städtepaar Lille/Roubaix angewendet werden; ebenso mit Abwandlungen auf die bereits eng verwachsenen Städte Wiesbaden/Mainz oder Mannheim/Ludwigshafen, wenn diese auch in Ballungsgebieten liegen, die noch weitere Städte umfassen. Die Anlage eines völlig neuen Hauptzentrums wäre zwischen Bonn und Bad Godesberg in Verbindung mit dem entstehenden Ministerialzentrum möglich gewesen, doch ist von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht worden.350)

(2) Stadtgruppen

Bei Stadtgruppen bestehen mehrere Möglichkeiten der Zuordnung. 351) Die einfachste und übersichtlichste Form wäre das Städtedreieck. Selten in der Wirklichkeit sind die Grundlagen für ein Städteviereck zu erkennen; häufig stößt man dagegen auf die Andeutung von Stadtketten und von Städteschwärmen. Außerdem gibt es die Erscheinungs- bzw. Entwicklungsformen des Städtekreuzes und der Ringstadt bzw. des Städterings. Zahlreiche Varianten sind in den Einzelheiten bei den Stadtgruppen möglich.

Im Städtedreieck steht, ähnlich wie bei der Doppelstadt, die Frage einer Spezialisierung im Vordergrund, daneben klingt die Frage der Dominanz stärker an. Die Verkehrsbeziehungen zwischen den drei Städten lassen sich verhältnismäßig leicht lösen, da hier noch keine Verbindungen über Kreuz erforderlich sind. Die nach außen gewandten Teilradialsysteme der Städte können für sternstadtähnliche Elemente mit ihren Vorteilen genutzt werden, doch hängt das wieder von der Größe der Städte bzw. von ihrer Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ab. Diese Daten beeinflussen auch die Entscheidung über das bauliche Wachstum nach innen oder nach außen. Ein völliges Verwachsen der Städte oder gar die Anlage eines neuen Hauptzentrums, eventuell unter Aufgabe der trennenden Freiflächen, wäre nur in ganz bestimmten Fällen, besonders bei außergewöhnlich starkem Wachstum denkbar. Ist das nicht gegeben, so bieten sich die drei verbindenden Verkehrsachsen für Standorte in Ergänzung der Nebenzentren in den Sternelementen an. Günstige Standorte bestehen hier überhaupt in großer Zahl, so daß die Gefahr der Gründung zu vieler kleiner Schwerpunkte von ungenügender Anziehungskraft gegeben ist.

Die praktische Basis für solche Überlegungen könnten z.B. die in einem gestreckten Dreieck gelegenen Städte Nürnberg, Fürth und Erlangen abgeben, wenn die einzelnen Städte auch sehr unterschiedliche Größe haben. Als Verdichtungsgebiet in Form eines Dreiecks können auch die Städte Aachen, Lüttich und Maastricht angesehen werden, wenn hier auch die Entfernungen zwischen den drei Kernen verhältnismäßig groß sind.

Bei einer Städtekette wird es weniger auf eine Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Gliedern ankommen als auf die Herausbildung eines überragenden Zentrums, weil die zahlrei-

chen aus der Spezialisierung resultierenden Verkehrsströme schwieriger zu bewältigen wären als die über die "Nebenorte" hinausgehenden Verkehrsströme zum "Hauptort". Die Frage der Gründung von Nebenzentren ist hier im allgemeinen nicht so bedeutend, da mehrere Hauptzentren vorhanden sind, die in ihrer Gesamtheit natürlich recht elastisch sind. Der Hauptort der Stadtkette kann, wenn er sich zu einem Verkehrsknotenpunkt entwickeln läßt, Elemente der Sternstadt annehmen, was nur sehr beschränkt für die Nebenorte gilt. Große Aufmerksamkeit wäre den Freiflächen in Form von Zäsuren zwischen den Städten zu widmen. - Andernfalls ergäbe sich ein ungegliedertes, insbesondere aus Gründen des Städtebaus und der Landschaftspflege abzulehnendes Siedlungsband. Bei starker baulicher Entwicklung kann sich trotz Lenkung des Wachstums in die Breite unter Umständen die Notwendigkeit ergeben, einzelne Orte zu neuen Einheiten zusammenzufassen.

Als realistische Grundlage für die Gedanken des Modells könnten hier z.B. die "vor" und "hinter" Saarbrücken aufgereihten Städte St. Ingbert, Völklingen und Saarlouis/Dillingen angeführt werden; doch fragt sich, ob man hier überhaupt von einem Ballungsgebiet sprechen sollte.

Zwischen dem Städtering und der Städtekette bestehen zahlreiche Gemeinsamkeiten, weil sich beide aus der gleichen Grundform ableiten. Die Frage der Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen den Städten kann hier jedoch vor der Forderung nach dem Ausbau eines Hauptortes stehen, weil sich die Erreichbarkeit der einzelnen Städte im privaten Verkehr, eventuell auch im öffentlichen Verkehr leichter gewährleisten läßt. Große Aufmerksamkeit ist den Freiflächen zwischen den einzelnen Städten, aber auch der Freifläche innerhalb des Rings zu widmen. Elemente der Sternstadt werden sich insbesondere dann mehr nach außen richten müssen, wenn die Innenfläche Zwecken der Erholung dienen soll, zumal die sich überschneidenden Wachstumsrichtungen in diesem Innenbereich nicht geduldet werden sollten. Die Entwicklung einer Superstadt im Innern und die Umstufung des Stadtrings in Satelliten oder Trabanten außerhalb eines Grüngürtels ist zwar denkbar, aber wegen der Ungewichtigkeit der Relationen, des Ausmaßes der Investitionen und der politischen Durchsetzbarkeit für die Wirklichkeit wohl ohne Bedeutung.

Die "Ringstadt Holland" von Den Haag über Rotterdam, Dordrecht, Utrecht, Hilversum und Amsterdam bis nach Harlem mit Öffnungen nach Nordwesten und Südosten wäre ein Beispiel von außergewöhnlichem Maßstab, das bereits eine recht fortgeschrittene Spezialisierung der Städte erkennen läßt. Die Einheit dieses weiten Gebildes kann jedoch nur in Folge des gut entwickelten Verkehrssystems und der fortgeschrittenen Spezialisierung konstatiert werden.

Das Städtekreuz kann auf der Basis von zwei, drei, gegebenenfalls auch mehreren sich kreuzenden Verkehrs- und Versorgungsachsen aufgebaut werden. Die Vorteile leichter Zugänglichkeit ermöglichen dem zentral gelegenen Hauptort die Dominanz gegenüber den auf Entwicklungs- oder Entlastungsachsen aufgereihten Nebenorten. Dementsprechend kommt der Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen den Nebenorten keine überragende Bedeutung zu. Eine gewisse Spezialisierung kann aber innerhalb der Kernstadt angestrebt werden, nämlich zwischen den nicht weit vom Hauptzentrum entfernten Nebenzentren, insbesondere dann, wenn Bevölkerungs- und Wirtschafts-

wachstum ausreichendes Potential dafür zur Verfügung stellen. Auch hier droht die Gefahr zu vieler Zentren mit ungenügender Anziehungskraft, da verhältnismäßig günstige Standorte in reicher Zahl vorhanden sind. In der Praxis sollte darauf geachtet werden, daß Zäsuren zwischen den kleinen und großen auf der Achse aneinandergereihten Orten bestehen, damit die wichtige Gliederung des gesamten Komplexes gewährleistet wird. Frei- und Grünflächen mit entsprechenden Einrichtungen für die Erholung sind in den mit den Achsen korrespondierenden Keilen, die den Übergang zur Landschaft herstellen, im großen Maßstab leicht zu erhalten bzw. anzulegen.

Von der Kernstadt Frankfurt ausgehend hätte man ein solches Modell verfolgen können, um die Städte Offenbach/Hanau, Friedberg/Bad Nauheim, Wiesbaden/Mainz und Langen bzw. Darmstadt besser mit Frankfurt zu verbinden.352) - Eine Fülle von wichtigen Achsen kreuzt sich in London, doch der Gedanke der Anlage eines gliedernden Grüngürtels um die Kernstadt und die Idee des Aufbaus eigenständiger neuer Städte im Umland haben die optimale Nutzung der vorhandenen Verkehrsstränge durch axiale bauliche Entwicklung in den Hintergrund treten lassen, was bei der starken Anziehungskraft der Metropole sicher gerechtfertigt war.

Die Beziehungen in einem Städteschwarm sind natürlich äußerst komplex. Die Fülle der sich ergebenden Möglichkeiten lediglich aus den wichtigsten Kombinationen erschwert selbst allgemeine Aussagen bereits ungemein. Jedoch läßt sich wohl festhalten, daß das Streben unter den Orten nach Dominanz bei beträchtlicher Konkurrenz meist recht ausgeprägt ist. Dementsprechend befindet sich auch das Potential der zentralen Dienstleistungen in der Gefahr, auf zu viele Zentren zersplittert zu werden. Die Alternative, aus dieser heute und künftig mißlichen Situation herauszukommen, lautet: Entweder wäre der Ort mit den günstigsten Voraussetzungen zu einer Superstadt auszubauen oder zwischen den führenden Orten wäre eine sinnvolle Aufgaben- und Arbeitsteilung herbeizuführen. Dabei kann man natürlich nicht die Extreme verwirklichen, weil in diesen Fällen die entstehenden Vorteile von den verbundenen Nachteilen kompensiert oder überkompensiert werden müßten. Im ersten Fall müßten die Schwierigkeiten der Durchsetzbarkeit einer punktuellen Förderung, im zweiten Fall die Anstrengungen zur Erstellung eines vorzüglichen Verkehrsnetzes beachtet werden. Das Erschließungssystem im Schwarm der Städte und Orte ist wegen der Vielfalt der Beziehungen mit besonderer Umsicht weiter zu entwickeln. Im allgemeinen wird es sich an Dreiecks- und Vierecksgittern mit markanten durchgehenden Achsen orientieren müssen, wobei auf den wichtigsten Verbindungen auch die vorsorgliche Anlage von Kollektoren für die Versorgungs- und Entsorgungsstränge zu berücksichtigen wäre, da deren Trassierung bei den dichten Verflechtungen besondere Schwierigkeiten verursacht. Radialelemente ergeben sich im vergrößerten Maßstab für den gesamten Städteschwarm; sie haben aber für die Ausbildung von Nebenzentren keine wesentliche Bedeutung, weil die Fülle der Hauptzentren in den Städten recht elastisch und leistungsfähig ist. Das sollte genutzt werden, um markante Schwerpunkte weiterzuentwickeln, denn die Gefahr der Zerstreuung und Zersplitterung, die ihren baulichen Niederschlag in einer gigantischen Zersiedlung fände, ist hier in Anbetracht der vielfältig wirksamen Kräfte außergewöhnlich groß. Daher kommt es ganz entscheidend auf eine wirkungsvolle Freiflächenplanung an, mit der zusammen auch die Grundlagen für die Grünanlagen, die Erholungseinrichtungen und

die Klimabeeinflussung geschaffen werden. Gemeinschafts- und Gesamtlösungen sind nirgends wichtiger als hier, weil die fehlende Abstimmung der Maßnahmen, Tätigkeiten und Investitionen bei der gegebenen engen Verflechtung unabsehbare Folgen haben muß.

Als Beispiel für einen Schwarm von Städten mit zahlreichen großen Zentren bzw. Städten ähnlicher Bedeutung und einer Fülle mittlerer und kleinerer Orte läßt sich die Rhein-Ruhr-Ballung anführen. Auch durch die Krise des Ruhrgebietes haben die rheinischen Metropolen Köln und Düsseldorf einen gewissen Vorsprung gegenüber den Ruhrstädten wie Essen oder Dortmund im Hinblick auf die zentralen Dienstleistungen erlangen können. Das NRW-Programm 1975 versucht, der Zersplitterung und Zerstreuung der Kräfte in diesem Raum durch die Forderung nach Schwerpunktbildungen Einhalt zu gebieten, beantwortet aber die Alternative für die Entwicklung - Konzentration auf einen Ort oder zwei Orte bzw. Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen mehreren Orten - nicht eindeutig.353)

Städtische Modelle ohne ausgeprägte Zentren verschiedener Stufen insbesondere in Folge einer lockeren, gestreuten Bebauung können allein wegen des beträchtlichen Landbedarfs in Mitteleuropa nicht verwirklicht werden. Die verstreuten Wohnplätze würden zusammen mit der mehr oder weniger stark gewünschten Spezialisierung in Gestalt von Einkaufs-, Verwaltungs-, Bildungs- und Erholungszentren zu einem gewaltigen Volumen verschiedenartiger Verkehrsrelationen führen, die sich fast nur von privaten Verkehrsmitteln bewältigen ließen, während sich öffentliche Verkehrsmittel kaum entfalten könnten. Neben der Bewältigung des Verkehrs durch entsprechende Bauten dürfte auch der Aus- und Aufbau der übrigen Infrastruktur auf Schwierigkeiten stoßen, weil Kostenminderungen oder Leistungssteigerungen in Folge günstiger baulicher Ausnutzung von Grund und Boden nicht gegeben wären. - Viele Vorteile städtischen Lebens müßten gerade bei einem exzessiven Bau von Straßen und zugehörigen Anlagen geopfert werden, ohne daß sich damit neue Werte von Bedeutung gewinnen ließen. Zwar können auch solche städtische Gebilde ökonomisch einigermaßen effizient gehalten werden, doch dürfte eine Umwelt dieser Art zumindest nicht mehr vom Begriff Stadt im europäischen Sinn erfaßt werden.

"Die systematische Auflösung der Stadt in ein System getrennter, aber gleichrangiger Siedlungsorte mit eigenen Zentren, das was Kevin Lynch 'Galaxie' genannt hat, bedeutet eine Abwendung von der Großstadtmitte; damit wird die urbane Atmosphäre aufgegeben. Die einzelnen Siedlungsorte sollen in sich zentriert und mit spezifischen Funktionen ausgestattet sein, so daß sie arbeitsteilig sich untereinander ergänzen. (Hier) ... kommt es zu einem dauernden Hin- und Herfahren zwischen den einzelnen Orten; die Mutter wird zum Chauffeur ihrer Kinder." 354) - Für europäische Städte ebenso indiskutabel ist die "Broad-Acre-City" nach den Vorstellungen von F.L. Wright. Sie müßte allein an dem ungeheuren Landbedarf scheitern und dürfte mit dem zumindest für unsere Begriffe absurden Siedlungskomplex von Los Angeles ein monströses Schreckbild haben. Mit den, vorläufig allerdings utopischen, Entwürfen für Wohntürme von einer Meile Höhe dürfte dieser Architekt jedoch sein Streuungsmodell widerrufen haben. - Aber auch Rasterstrukturen mit gleichmäßig verteilten Zentren dürften unseren heutigen und künftigen Anforderungen an Städte und Stadtgebiete nicht gerecht werden.

Ergänzend wäre folgendes zu bemerken: In der vorangegangenen Darstellung wurden nur die markanten Modelle skizziert. Es versteht sich von selbst, daß weitere Zwischenformen innerhalb des weiten Bereichs von der Einzelstadt zum Städteschwarm hin denkbar bzw. erforderlich sind, da die Praxis für ihre speziellen Gegebenheiten natürlich genügend differenzierte Modelle benötigt. Eine weitere Unterscheidung wäre, wie bereits angesprochen, danach möglich, in welchem Maß die bauliche Nutzung entlang der Achsen mit Entwicklungs- oder Entlastungscharakter erfolgt. Die Ader-, Achsen- und Netzstrukturen bei den einzelnen Modellen können aus aneinandergereihten "Perlen" oder aus völlig geschlossenen "Bändern" bestehen, wobei zu wiederholen ist, daß die Vorteile maximaler baulicher Nutzung entlang der Verkehrs- und Versorgungsstränge sorgfältig gegenüber den Vorteilen guter Gliederung der städtischen Komplexe und leichter Erreichbarkeit der Erholungsgebiete abzuwägen wären.

Als äußerst wichtig wäre noch folgendes anzusehen:

Infolge der in vielen Bereichen festzustellenden Maßstabsvergrößerung sind auch die Ballungsgebiete mit ihren Städten und Orten mehr und mehr miteinander zu Einheiten verknüpft und verflochten worden. Der Wettbewerb zwischen zentralen Orten höchster Stufe wandelt sich zu einem Wettbewerb zwischen den Ballungsgebieten. Der allgemeine Trend zu größeren Einheiten, der von einer Differenzierung innerhalb der jeweiligen Einheit begleitet wird, ist auch hinsichtlich dieser Städte festzustellen. Will man einem Ballungsgebiet einen Kern höchster zentraler Leistungen und einen faßbaren Kristallisationspunkt für das Verständnis der Einheit dieses städtischen Komplexes geben - beides erscheint unerläßlich zu sein - so muß man den Hauptort gegenüber den Nebenorten bei aller Aufgaben- und Arbeitsteilung in einem gewissen Maß bevorzugen. In die Sprache der Modelle übertragen würde das heißen: Die Kreuzungsformen, d.h. Sternstadt und Städtekreuz, bieten besonders günstige Voraussetzungen für die Entwicklung, so daß ihnen universale Bedeutung zukommt. Kreuzungselemente können aber auch bei den anderen Modellen gefördert werden, ohne daß deren Eigenart und Vorzüge deswegen aufgegeben werden müßten. - Äußerst wichtig wäre also neben der Sicherung und Entwicklung der Leistungskraft gerade, daß die Ballungsgebiete abgegrenzte, gegliederte und gestufte Einheiten sein können, ohne daß die Städte und Orte darin durch Spezialisierung ihre Eigenständigkeit völlig verlieren. Werden die erforderlichen Maßnahmen insbesondere durch eine sinnvolle Begrenzung der Ballungsgebiete gegenüber ihrem Umland ergänzt, so wird auch nicht zu befürchten sein, daß das dicht besiedelte Mitteleuropa entlang der wichtigen Verkehrsadern und in sonstigen bevorzugten Lagen zu einer ungegliederten, unübersichtlichen Stadtlandschaft verwächst und verfließt, die nichts mehr mit den scheinbar unwiederbringlich verlorenen oder zerstörten Schönheiten und Annehmlichkeiten unserer Städte gemein hätte.

d) Zusammenfassende Betrachtung von Ordnungs- und Gestaltungsvorstellungen

Gerade die Ansprüche der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Verkehrs an den Raum wachsen noch immer an. Die Strahlungs- und Einzugsbereiche zentraler Anlagen und Einrichtungen haben sich oft beträchtlich erweitert, wobei vielfach noch ein Fortschreiten festzustellen ist. Die Probleme hinsichtlich der Belastung

natürlicher Umweltfaktoren sind noch weit von Lösungen mit spürbaren Verbesserungen für die Bevölkerung entfernt. Die Trennung der städtischen Funktionen kann sich so durchaus verschärfen statt sich zu verringern - man wird also die wünschenswerte, wenn auch nicht voll erreichbare städtische Einheit bewußt anstreben müssen.

Ein wichtiges Prinzip, der räumlichen Einheit der Funktionen näher zu kommen, ergibt sich in der sinnvollen Überlagerung verschiedener Tätigkeiten. Dadurch können viele Funktionen eng miteinander verknüpft bleiben und trotzdem so voneinander abgeschirmt werden, daß sie sich nicht gegenseitig beeinträchtigen. Sogar die wünschenswerte Auflockerung, die genügend Bewegungsfreiheit sowie reichlich Luft und Licht gewährleistet, läßt sich durch geschickte Formen der Überlagerung sicherstellen. - Will man das alles erreichen, so können die Städte allerdings nicht mehr als 2-dimensionale Gebilde angesehen werden, sie sind vielmehr als 3-dimensionale Gebilde zu begreifen. Schritte in dieser Richtung sind in Gestalt von Hoch- und Tiefbauten längst getan, jedoch fehlt es weitgehend an der notwendigen Koordination und Kooperation bei der Bestimmung bzw. Gestaltung der Baulichkeiten, so daß es nur allzu oft zu Beeinträchtigungen, Kollisionen und Konflikten zwischen den verschiedenen Nutzungen kommen muß. Gerade in den Kernen der Ballungsgebiete, und da wiederum besonders in den Zentren, dürfte es derzeit keine Wahl in dieser Hinsicht geben: Nur die Nutzung des Raumes in zahlreichen, sorgfältig aufeinander abgestimmten Ebenen vermag den vielen miteinander verflochtenen Tätigkeiten mit ihren Raumansprüchen die für absehbare Zeit geeignete Basis zur Entfaltung zu geben.

Auf ein anderes wichtiges Prinzip, auf die Notwendigkeit einer gewissen Arbeits- und Aufgabenteilung oder einer vorsichtigen Spezialisierung der auszubauenden oder zu erstellenden Zentren im Gefolge der vergrößerten Kapazitäten bei vielen Anlagen und Einrichtungen, verbunden mit angewachsenen Strahlungs- bzw. Einzugsbereichen, wurde bereits hingewiesen. Den betrieblichen Leistungssteigerungen aus einer Agglomeration von Basis- und Folgeinstitutionen müssen hier die bedrohlichen Konsequenzen im Hinblick auf die ungleichmäßigere Auslastung der Infrastruktur bzw. die einseitigere Prägung der städtischen Komplexe gegenübergestellt werden, die gerade bei extremer Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen dem städtischen Hauptzentrum und den zugehörigen Nebenzentren deutlich wird. - Hier läßt sich deutlich sehen, wie eng die Bandbreite für sinnvolle Entscheidungen bemessen ist, weil sich die divergierenden Kräfte nur in einem schmalen Bereich zu annehmbaren Bedingungen für viele Interessen integrieren lassen.

Die Zentren der Ballungsgebiete haben für die Bevölkerung der engeren und weiteren Umgebung in fast allen Lebensbereichen ganz außergewöhnliche Bedeutung gewonnen. Die aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Gründen wünschenswerte Einheit der städtischen Funktionen läßt sich trotz der Konkurrenz vieler Interessen bei entsprechender Gestaltung gerade der erforderlichen Kristallisationspunkte in einem beachtlichen Maß verwirklichen. Es ist festzustellen, daß sich der Grad der Integrationsmöglichkeit bei den Zentren vom niedrigsten bis zum höchsten Leistungsstandard in der Stufung und im Einzugsbereich spiegelt. Bei entsprechenden Maßnahmen können die einzelnen Komplexe sinnvoll in dem gesamten Komplex eines Ballungsgebietes in ihrer Bindung und ihrer Eigenständigkeit existieren, um der Bevölkerung eine

optimale Auswahl von Leistungen für die Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse zu bieten.

Besonders der konzentrierte Wettbewerb um Raum, die gegebenen oder erwarteten Nutzungsmöglichkeiten und die Vorteile aus Erschließungs- und Folgeleistungen haben die Grundstückswerte und -preise in den Ballungsgebieten ganz außergewöhnlich ansteigen lassen. Monopolartige Situationen ergeben sich dann leicht in Verbindung mit Vorzügen hinsichtlich der Lage, was vor allem zur Blockierung von Planungen führen kann. Die längst überfällige Reform der Bodenordnung ist natürlich dann noch wichtiger, wenn man konsequent die Vorzüge und Vorteile der Gliederung der Ballungsgebiete, der Schwerpunktbildung in Gestalt von Zentren und der Erschließung des Raumes in mehreren Ebenen nutzen will. Die beschränkt vorhandene Basis von Grund und Boden darf nicht zu ungerechtfertigten Machtstellungen und Bereicherungen führen. Dabei ist jedoch einzuräumen, daß die Höhe der Grundstückspreise trotz der vielfältigen möglichen Verzerrungen im allgemeinen wesentlich vom Grundstückswert, d.h. von den Möglichkeiten der Nutzung bestimmt wird.

Nirgends dürfte sich die Notwendigkeit der Koordination bzw. der Kooperation so deutlich zeigen, wie bei Maßnahmen in Ballungsgebieten, ganz zu schweigen von den Kernen und den Zentren. Hier kommt es nicht nur auf die Beteiligung der zahlreichen beteiligten Disziplinen an, sondern gerade auch auf die Überwindung der Spezialisierung bzw. auf die Anwendung einer ganzheitlichen Betrachtungsweise. Besonders bei baulichen Investitionen muß das seinen Niederschlag finden: Infolge der engen Verflechtungen werden Gemeinschafts- und Gesamtlösungen im allgemeinen besser, vielseitiger oder wirtschaftlicher sein können, abgesehen von der bereits angesprochenen Notwendigkeit der Abstimmung, mit deren Hilfe gegenseitige Beeinträchtigungen vermieden werden.

Dieser Blickwinkel macht ebenfalls deutlich, daß die Fülle der Maßnahmen in eine integrierte Entwicklungsplanung und -politik eingebettet sein muß, die ihre Impulse von "oben" und "unten" bezieht. Im übrigen hätte diese Planung und diese Politik natürlich auch eine zeitliche Koordinations- und Kooperationsfunktion auf weitere Sicht, indem sie auf eine gewisse Verstetigung der wirkenden Kräfte hinarbeitet. Gerade die hinsichtlich Lage und Standort fixierten Investitionsblöcke mit ihrer langen Nutzungsdauer erfordern eine solche Betrachtung.

Bei einem Blick auf die möglichen Erscheinungsformen der Ballungsgebiete wären unter den angedeuteten Annahmen bei allen Abweichungen in den Einzelheiten folgende Merkmale zu erkennen, denen eine gewisse Allgemeingültigkeit zukommt:

Auf dem Gerüst der Verkehrs- und Versorgungsstränge liegen die eng verflochtenen Haupt- und Nebenzentren dicht beieinander. Die bauliche Nutzung wird derart auf diese Achsen und ihre Knoten mit den Zentren ausgerichtet, daß die hohe "Verdichtung" zur optimalen Nutzung der Infrastruktur erst mit wachsender Entfernung abnimmt, ohne in Verschwendung der kostbaren städtischen Grundebene überzugehen. Die erforderlichen leistungsfähigen Zentren mit ihren vergrößerten Kapazitäten bzw. ihren angewachsenen Strahlungs- und Einzugsbereichen erfordern beachtliche bauliche Komplexe sowohl für die Wirtschaft als auch für die Bevölkerung: die vielen Vorzüge aus dem hohen Leistungsstandard legen die leichte Erreichbarkeit nahe.

Nicht nur in den einkernigen, sondern auch in den mehrkernigen Ballungsgebieten wäre die in einem historischen Prozeß gewachsene Stadt als Einheit anzusehen, allerdings als Einheit in einem umfassenderen Verbund. Bei den zuerst genannten Gebieten ist der Entwicklung von Nebenzentren in enger Verbindung mit dem Hauptzentrum besondere Beachtung zu schenken. Bei den zuletzt angesprochenen Gebieten erhält dagegen die Abstimmung der bisweilen zahlreichen Hauptzentren besondere Bedeutung. Beides ergibt sich aus der bekannten Forderung nach hohem Leistungsstandard in den Zentren, die in Anbetracht zahlreicher historisch fixierter Punkte im Zentrennetz nur über strenge Schwerpunktbildungen mit einer gewissen Spezialisierung zu erreichen ist.

Entsprechend der anzustrebenden Bedeutung der verknüpften Haupt- und Nebenzentren in beiden Arten von Ballungsgebieten muß sich die Erscheinungsform der Betrachtung darbieten: Einmal kompakte Gebilde von innerer Gliederung, mit eng beieinanderliegenden Kristallisationspunkten in Gestalt des Hauptzentrums und der Nebenzentren, die über Entwicklungs- bzw. Entlastungsachsen mit weiteren Zentren in ihrem Umland auslaufen. Zum anderen weit gegliederte Gebilde verbundener Komplexe, deren Hauptzentren von Nebenzentren auf dem Netz der verbindenden Entlastungs- oder Entwicklungsachsen ergänzt werden. Die Richtung für weiteres Wachstum wird auf absehbare Zeit bei aller erforderlichen Konzentration auf und um die Schwerpunkte der Hauptzentren im ersten Fall mehr "nach außen", im zweiten Fall mehr "nach innen" gerichtet sein müssen, so daß die Formen der verschiedenartigen Gebilde eine gewisse Angleichung erfahren.

Die Frei- und Grünflächen der verschiedensten Form, mehr oder weniger "abseits" gelegen, stellen, wie bereits erwähnt, das Spiegelbild zu den baulich genutzten Flächen an oder nahe den wichtigen Achsen dar. Die in diesen Flächen gelegenen Orte und Siedlungen, gegebenenfalls auch kleine und mittlere Städte, müssen, wenn keine besonderen Umstände vorliegen, in ihrem Wachstum beschränkt bleiben. Auch unter diesen Orten kann eine Arbeits- und Aufgabenteilung gemäß den gegebenen Voraussetzungen angestrebt werden, wobei natürlich insgesamt eine Ausrichtung auf Funktionen in Zusammenhang mit der Erholung vorherrschen wird.

Einerseits läßt sich nicht übersehen, daß der Übergang zwischen Stadt und Land fließend ist, wenn diese Begriffe überhaupt noch zutreffen und nicht durch andere, die Dichte und Weite symbolisieren, zu ersetzen wären. Andererseits besteht die Möglichkeit und Notwendigkeit, das weitere Wachstum der Ballungsgebiete in markante Formen zu fassen, insbesondere durch den Ausbau von baulichen Schwerpunkten um Kristallisationskerne an Achsen. Das Wachstum kann sich also durchaus entfalten, ohne daß die scheinbar unaufhaltsame Stadt- und Landzerstörung fortschreitet. Bei entsprechender Lenkung können die Kräfte der Entwicklung durchaus zweckmäßige Standorte und sinnvolle Formen finden. Gerade bei den Ballungsgebieten erscheint eine Gestaltung erforderlich, die es dem Menschen ermöglicht, nicht nur einzelne Funktionen zu erfüllen oder zu nutzen, sondern auch die vielen städtischen Erscheinungsformen nach entsprechender Gliederung zu überblicken und zu erfassen.

Die Anziehungskraft der aus historischen Gründen weitgehend festliegenden Hauptzentren und Nebenzentren darf nicht von Kräften der Zersplitterung und Auflösung bedroht werden, sie muß auch in den Ballungsgebieten durch Schwerpunkte in Gestalt differenzierter

Komplexe entwickelt werden, die den angewachsenen und anwachsenden Maßstäben Rechnung tragen. - Grundsätzlich andere Lösungen dürften in Mitteleuropa nicht sinnvoll sein.

7. Regionale Ziele in ihrer Verflechtung: Streuungsgebiete

a) Forderungen aus ökonomischen Abhängigkeiten

Mit der Wandlung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Zug der Industrialisierung hat sich auch die Verteilung der Bevölkerung bzw. ihrer Siedlungen verändert. Die dauernden Wanderungen in ihrer Vielfalt haben zu Entleerungs- bzw. Verdichtungsprozessen im kleinen und großen Maßstab geführt. Begünstigte Städte mit ihren umliegenden Orten wuchsen zu Ballungen heran, in "mittleren Lagen" konnten Städte die Form markanter Kerne annehmen, während die Orte in ungünstigen Lagen ohne besondere Entwicklung in ihrer Streuung verharrten.355) In diesen Streuungsgebieten befinden sich bezüglich des räumlichen Gefüges weitgehend Maßstäbe, die sich an landwirtschaftlichen Produktionsverhältnissen mit ihrer weiten Flächennutzung orientieren. Die ungünstigen Bedingungen für die Wirtschaftsbereiche der Industrie und der Dienstleistungen führen vor allem dazu, daß Bevölkerungsdichte und -verteilung ebenfalls in ungünstigen Verhältnissen verharren. Damit ist dann eine geringe Wirtschaftskraft verbunden, die in akuter oder latenter Arbeitslosigkeit, in Anfälligkeit gegenüber Wirtschaftskrisen, schwacher Finanz- und Steuerkraft, geringen Spar- und Investitionsaufkommen, ungünstigen Nutzungsmöglichkeiten für die Infrastruktur oder auch in ungünstiger Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der öffentlichen Hand zum Ausdruck zu kommen pflegt. Natürlich gibt es bei den unter dem Begriff Streuungsgebiet charakterisierten Bereichen Ausprägungen von verschiedener Art. Von industrialisierten Gebieten ohne markanten städtischen Kern bis hin zu landwirtschaftlich orientierten Notstandsgebieten lassen sich verschiedene Bereichstypen oder Gebietskategorien unterscheiden.356) - Gemeinsames Merkmal dieser weiten Gebiete ist, daß die wichtigen Kriterien Wirtschaft und Bevölkerung, vor allen Dingen im Hinblick auf Standort und Wohnort, von einem großen Maß der Streuung gekennzeichnet sind, das mit der heute aus vielen Gründen erforderlichen Nutzung von Vorteilen der Agglomeration in einem ausgeprägten Widerspruch steht.

Die ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnisse führen auf den verschiedensten und vielfältigsten Wegen zu ungünstigen Voraussetzungen im Hinblick auf die Erfüllung von zivilisatorischen Ansprüchen und Bedürfnissen der Bevölkerung, mögen auch die natürlichen Lebensbedingungen recht günstig sein. Die hohe Neigung zur Abwanderung bzw. die geringe Neigung zur Zuwanderung sind Gefahren, die im Verhalten der Bevölkerung bzw. der Unternehmen und Betriebe Niederschlag finden. So wird man sich in den Streuungsgebieten nicht auf Maßnahmen wirtschaftlicher Förderung beschränken können, mögen sie auch auf genügend große Schwerpunkte ausgerichtet sein, um Vorteile der Agglomeration auszunutzen, sondern man wird sich ebenso um die Verbesserung der Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit kümmern müssen. In Anbetracht zahlreicher Schwächen werden auf der Basis einer wirtschaftlichen Kräftigung Maßnahmen in zahlreichen Lebensbereichen erforderlich sein, zumindest solange viele Kriterien mangelhafte Zustände anzeigen.357)

Eine allgemeine Entwicklung auf der Basis leistungsfähiger Wirtschaftsbereiche, wobei dem primären schwindende, dem sekundären grundlegende und dem tertiären Sektor wachsende Bedeutung zukommt, wird sich auf die Dauer nur entfalten, wenn markante Kerne, d.h. leistungsfähige Städte vorhanden sind. Nur dort wird sich die erforderliche Produktivität, die nötige Diversifikation, der gewünschte Wohlstand, die erforderliche Sicherheit und die gesellschaftliche Entwicklung einstellen, die zu den für die Streuungsgebiete entscheidende Präferenzen der grundlegenden Faktoren Arbeit und Kapital führen.

Um die jeweiligen Chancen einer bewußten Förderung und Lenkung zu ermitteln, ist es erforderlich, das Entwicklungspotential in den Streuungsgebieten zu ermitteln das äußerst unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Auch dabei wird man sich jedoch, wie bereits verschiedene Male angesprochen, nicht auf wirtschaftliche Sachverhalte, insbesondere auf Fragen der Standortgunst, beschränken dürfen, sondern wird auch die natürlichen, die gesellschaftlichen und kulturellen Verhältnisse, vor allem aber die gegebenen und die möglichen Fähigkeiten der Bevölkerung berücksichtigen müssen, um schließlich zu einem Urteil zu gelangen, wo und wie die Verbesserung der Lebens- und Umweltverhältnisse produktiv und effektiv erfolgen kann. Bei dieser Ermittlung ist weniger das Entwicklungspotential der Fläche bzw. des Gebietes maßgebend als das Entwicklungspotential des Gefüges von zentralen Orten, vor allem aber die Chancen des zu bestimmenden Schwerpunktes für die Förderung.358) Im Zuge dieser Erforschung lassen sich dann auch gewisse Aussagen über den Grad der räumlichen und regionalen Spezialisierung mit Leistungssteigerung bzw. der Diversifizierung mit Sicherheitsverbesserungen in diesem Gebiet bzw. seinem städtischen Gefüge machen. Dabei versteht sich, daß die Streuungsgebiete andere Aufgaben erfüllen können und müssen als die Kerngebiete oder gar die Ballungsgebiete.

Gewiß bereitet die Ermittlung des Entwicklungspotentials beträchtliche Schwierigkeiten. Aber auch unter diesem Aspekt wäre auf die umfassenden Arbeiten hinzuweisen, die in Gestalt von Raumordnungsprogrammen und -plänen auf der Basis umfassender Analysen für zahlreiche Gebiete ihren Niederschlag gefunden haben. Mit deren Hilfe dürften sich die scheinbar unübersehbaren Schwierigkeiten überwinden lassen, nämlich die Bedeutung der natürlichen Grundlagen, das Potential der Wirtschafts- und Finanzkraft, die Entwicklung der Bevölkerung und der Siedlungsstruktur, die Möglichkeiten des Auf- und Ausbaus der Infrastruktur oder die Einflüsse aus dem Gefüge der Verwaltung für das Handeln der Regionalpolitik abzuschätzen.

Die wichtigsten Abhängigkeiten ökonomischer Art wurden bereits früher angesprochen. Es soll jetzt nur noch einmal kurz auf die Bedeutung der regionalen Produktivität von öffentlichen, aber auch von privaten Investitionen sowie auf die Notwendigkeit einer befriedigenden Kommunikation und Integration hingewiesen werden - beide Sachverhalte stehen wiederum in enger Verbindung mit der Größe des städtischen Schwerpunktes für die Förderung einschließlich seines Einzugsbereichs. Dabei wird die Forderung, die gegebenen Hemmungs- und Verzerrungsfaktoren weitgehend abzubauen, wenn das auch nur sukzessiv möglich ist, als Selbstverständlichkeit angesehen.

Daß die Förderung eines Streuungsgebietes im Zuge der Regionalpolitik bei entwicklungsfähigen städtischen Schwerpunkten ansetzen

muß, ist inzwischen allgemein anerkannt.359) Nur da lassen sich die wichtigen Agglomerationsvorteile, deren Bedeutung wegen der schweren Faßbarkeit allerdings von den Betrieben und Unternehmen oft erst nach der Wahl des Standortes, besonders in Folge der Verursachung von "Sozialkosten", mehr oder weniger deutlich erkannt wird, sinnvoll nutzen. - Ein besonderer Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang ist die Entwicklung des technischen Fortschritts. Zwar konnte bis jetzt nicht genau ermittelt werden, welche Einflüsse von Agglomerationen verschiedenen Grades auf eine systematische Zweckforschung im großen Maßstab ausgehen. 360) Doch dürfte ohne Zweifel zutreffen, daß expansive Betriebe und Unternehmen aus entwicklungsfähigen Branchen an einem wirklichen städtischen Schwerpunkt, der auch mit einem vielseitigen Schulwesen bis hin zur Universität ausgestattet ist, in einem Streuungsgebiet die besten Voraussetzungen finden würden. Vor allen Dingen werden solche Betriebe und Unternehmen an diesen Standorten günstige Wirkungen für die Region entfalten können.

Aufmerksamkeit verdient auch das Verwaltungssystem, da es die wirtschaftliche und die allgemeine Entwicklung beträchtlich zu beeinflussen vermag, abgesehen von den zentralen Wirkungen, die von den Standorten der verschiedenen Stellen, Ämter und Behörden ausgehen. Im Zuge der funktionalen und territorialen Verwaltungsreform, die in zahlreichen Gebieten erforderlich ist, müssen Gesichtspunkte der Förderung im Zuge der Regionalpolitik Berücksichtigung finden.361) Auch das Finanz- bzw. Steuersystem muß sich zumindest in einer gewissen Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Regionalpolitik befinden, soll es nicht zu Beeinträchtigungen der ergriffenen Maßnahmen kommen. Ähnliches gilt auch für die Struktur des Banksystems, die ebenfalls bestimmte Einflüsse im Hinblick auf den Transfer von Geld und Kapital ausüben kann.362)

b) Vorstellungen für die Wirtschaftsbereiche mit ihren Verflechtungen

Die Agrarpolitik hat unter verschiedenen Gesichtspunkten erhebliche Bedeutung für die räumliche und regionale Entwicklung. Die in der Landwirtschaft freiwerdenden Arbeitskräfte kommen vor allem für eine Beschäftigung in der Industrie, aber auch in der Landespflege und im Erholungswesen in Frage. Die zuletzt genannten Bereiche stehen in enger Verbindung mit der Umweltgestaltung in den weiten Streuungsgebieten, an der eine verantwortungsbewußte Agrarpolitik mitarbeiten muß. Auch für die regional bedeutsamen Aufgaben sind leistungsfähige Höfe eine entscheidende Voraussetzung.363)

Zwar wirken verschiedene Entwicklungen in Richtung auf weitere Vergrößerungen der Nutzflächen je Betrieb, solange zahlreiche und beträchtliche Abweichungen von der Optimalgröße bestehen. Das muß gegebenenfalls zu bedeutenden Umstrukturierungen führen, auch hinsichtlich der Standorte, die im übrigen bei Aussiedlungen aus zahlreichen Gründen nur in Gruppen festgelegt werden sollten. Doch scheint auch künftig, allerdings in anderem Maßstab wie heute, eine Vielfalt von Betriebsformen möglich zu sein, so daß neben Haupterwerbsbetrieben auch Neben- oder gar Zuerwerbsbetriebe existieren können, sofern die Vorteile der Mechanisierung und Automatisierung durch entsprechende Formen der Zusammenarbeit genutzt werden. Trotzdem wird mit Fortschreiten

der allgemeinen Entwicklung natürlich nur noch eine geringe Anzahl von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt sein. 364)

Die Mechanisierung und Automatisierung bei gleichzeitiger Kooperation erlaubt ein produktives Arbeiten, das sich u.a. auch in der Bewirtschaftung der Felder niederschlägt. Sollen wesentliche Beeinträchtigungen der Landschaft vermieden werden, was aus zahlreichen Gründen wünschenswert, ja dringend erforderlich ist, so müssen vor allem die Flurbereinigungen auch unter diesen Aspekten sinnvoll durchgeführt werden. Die Gliederung und Belebung der Fluren durch Büsche, Hecken, Windschutzstreifen und ähnliche Pflanzungen muß sichergestellt sein, sie kann sogar zu günstigerer Produktion führen. Beträchtliche Probleme für die Landschaft und somit für die Umwelt können gerade in den Streuungsgebieten entstehen, die ja oft durch abseitige Lage, schlechte Böden und ungünstiges Klima gekennzeichnet sind, wenn weite Flächen an Brachland durch die Aufgabe vieler Felder bzw. ganzer Betriebe entstehen. Hier müssen, gegebenenfalls unter Beteiligung der weitergeführten Betriebe, zweckmäßige Formen der Nutzung oder Pflege gefunden werden, denn die Aufforstung wird aus ökonomischen oder ästhetischen Gründen oft nicht der sinnvolle Weg sein können.365) Die Besitz- und Eigentumsfrage spielt eine bedeutende Rolle, da zahlreiche Parzellen zusammenzufassen sind, was auch dann gilt, wenn anderweitige Verwendungen des Landes in Frage kommen, etwa für Tierparks, große Spiel- und Sportplätze oder - was recht aussichtsreich erscheint - die Verwandlung weiter Mulden und Senken, wie sie vor allem in den Mittelgebirgen vorzufinden sind, in Seen oder Wassersportflächen.

> "Das Bild einer Umwelt, wie sie der Mensch braucht und wünscht, beginnt sich deutlicher abzuzeichnen. Sie ist ohne die Landwirtschaft nicht denkbar. Damit gewinnt auch die Agrarstrukturpolitik eine Bedeutung, die weit über ihren früher eng auf die Landwirtschaft begrenzten Aufgabenbereich hinausgeht. Ob wir weniger Agrarbetriebe in menschenleeren Regionen isolieren oder eine vielgestaltige Landwirtschaft in urbanisierte Landschaften einbeziehen, ist jetzt für die Gesamtheit lebenswichtig. Die Frage nach der Landwirtschaft in der Welt von morgen ist ebenso eine Frage nach dem Beitrag, den die Landwirtschaft für die Gestaltung der Umwelt von morgen leistet."366)

In verschiedenen Landesplanungsgesetzen und Raumordnungsprogrammen ist relativ guten Böden ein Vorrang für die landwirtschaftliche Nutzung eingeräumt worden. Diese Regelung wird grundsätzlich vertretbar sein, solange Flächen für dringende andere Nutzungen ohne wesentliche Nachteile beschafft werden können. Man wird diese Vorschrift, zumindest solange die landwirtschaftliche Produktion aktuelle oder potentielle Überkapazitäten aufweist, jedoch zurückhaltend interpretieren müssen.

Auf absehbare Zeit wird die Industrie der wichtigste Wirtschaftszweig für die Streuungsgebiete sein. Daher ist der Förderung der Industrie eine bedeutende Stellung einzuräumen. Die Auswahl von Betrieben bestimmter Branchen mit besonders günstigen Effekten auf die allgemeine Entwicklung, die keineswegs hohe Arbeitsintensität zu haben brauchen, ist äußerst schwierig und in Folge des sich ständig vollziehenden Wandels nur in einem groben Rahmen zu bewältigen.367) Um so wichtiger ist daher die Mischung von Betrieben, die sich am besten in Agglomerationen vollziehen kann, in einer Zeit mit lebhaften Umstrukturierungen sowohl von

der Seite der Produktion als auch von der Seite des Konsums her. Die Ansiedlungsformen der Industriezentren oder Industrieparks in bzw. bei einem städtischen Entwicklungsschwerpunkt erscheint in dieser Hinsicht zweckmäßig und erlaubt eine weitgehende, vor allem aber wirtschaftliche Befriedigung der veränderlichen Forderungen der Industrie.

> Die Ansiedlung von Industrie in den Formen des Industriezentrums bzw. des Industrieparks erscheint nicht nur im städtischen Entwicklungspol, sondern auch in den ergänzenden zentralen Orten erforderlich, um annehmbare Ergebnisse zu erzielen - mag auch dort die Schaffung eines geringeren und bescheideneren Angebotes von Arbeitsplätzen im Vordergrund stehen. - Interessant sind auch die Auffassungen über die Einwohnerzahlen, die in verschiedenen Ländern als tragfähige Basis für einen solchen Industrieschwerpunkt angesehen werden: In Italien und England werden 100.000 Einwohner im Nahbereich als Minimum gefordert.368)

Künftig ist, wie zahlreiche Theorien vorführen, mit einer wachsenden Bedeutung des Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen zu rechnen, sowohl hinsichtlich des Volumens an Leistung als auch bezüglich der Zahl der Beschäftigten, auch wenn die Rationalisierung durch Automation hier weiter fortschreitet. Wie wichtig gerade Handel, Handwerk, Banken und Versicherungen auch für die Industrie im Zeichen der Arbeits- und Aufgabenteilung sind, braucht nicht weiter dargelegt zu werden. Mindestens ebenso wichtig sind diese Betriebe aber für die Versorgung der Bevölkerung - und für attraktive Möglichkeiten der Beschäftigung.

> "Die Bedeutung der Dienstleistungen aber wird in der Gegenwart häufig verkannt, weil immer noch die Probleme der Industriewirtschaft besonders stark das Interesse der Wirtschaftspolitiker auf sich lenken - aber auch, weil es der Volkswirtschaftslehre lange nicht gelang, die Dienstleistungen von anderen Tätigkeitsakten in der Wirtschaft in befriedigender Weise zu trennen."369)

Will man eine zügige allgemeine Entwicklung in den Streuungsgebieten erreichen, so wird auch an die Förderung von Betrieben und Unternehmen aus geeigneten Branchen der Dienstleistungen zu denken sein. Dabei wäre zu berücksichtigen, daß gerade hier ein beträchtliches Bedürfnis nach Agglomeration und Diversifikation besteht, dem bei der Bestimmung der städtischen Entwicklungsschwerpunkte auch durch genügende Größe Rechnung getragen werden muß. Es wurde schon einmal darauf hingewiesen, daß ein sinnvoller kumulativer Entwicklungsprozeß für die Streuungsgebiete nur in Gang gebracht werden kann, wenn eine vielseitige Förderung erfolgt. Attraktiven Arbeitsplätzen im tertiären Sektor dürfte bei der Zu- oder Abwanderung von gut ausgebildetem Personal eine Schlüsselstellung für die Entwicklung des gesellschaftlichen Klimas zukommen.

Die Streuungsgebiete eignen sich, vor allem auf Grund der natürlichen Gegebenheiten, oft für einen Ausbau des Erholungswesens und des Fremdenverkehrs, womit zur wirtschaftlichen Belebung und zu gesellschaftlichen Anregungen beigetragen werden kann. 370) Günstige Voraussetzungen, die Freizeit zu verbringen, bestehen insofern, als hier weite Flächen bei einem Rückgang der Landwirtschaft für die verschiedensten Betätigungen erschlossen werden können.371) So dürfte sich mit der bereits erwähnten

Anlage von Seen zum Baden, Segeln, Rudern und Fischen große Anziehungskraft ausüben lassen.372) Trotz der Bedeutung der Landschaft in diesem Wirtschaftszweig bzw. in diesem Lebensbereich ist die Bildung von Schwerpunkten für zahlreiche Anlagen und Einrichtungen wichtig, für die vor allem zentrale Orte mit einer gewissen Spezialisierung hinsichtlich des Fremdenverkehrs und Erholungswesens in Frage kommen.

Wird regionale Wirtschaftspolitik allein oder eingebettet in eine weiter reichende Regionalpolitik betrieben, so stellt sich die Frage nach der an den verfolgten Zielen ausgerichteten optimalen Allokation der Produktionsfaktoren. Dann taucht aber auch die Frage auf, ob die zahlreichen, oft umfangreichen finanziellen Anreize dieser Politik unter dem Gesichtspunkt einer gerechten Verteilung zu vertreten sind.373) Besonders deutlich und wirksam kann das bei der Förderung von Unternehmen hervortreten, die Betriebe an bestimmten erwünschten Standorten aufbauen, mag es sich dabei um Neugründungen, Verlagerungen oder Zweigstellen handeln. Ein Teil der finanziellen Zuwendungen wird hierbei zu Recht gegeben, weil sie zu einer Wandlung der Entscheidung führen und als Ausgleich für die damit verbundenen Nachteile anzusehen sind. Für den anderen Teil trifft das jedoch nicht zu, weil die Entscheidung überhaupt nicht beeinflußt wird und somit keine Nachteile auszugleichen sind. Allein von diesem Gesichtspunkt her könnte ein umfassender Ansatz der regionalen Förderungspolitik abgeleitet werden, sobald gewisse Fortschritte gemacht worden sind. Zumindest wenn ein kumulativer Prozeß in ausgewählten städtischen Entwicklungsschwerpunkten in Gang kommt, ist es möglich, die Maßnahmen auf die Verbesserung der Infrastruktur zu konzentrieren und gleichzeitig die Gewichte von der industriebezogenen auf die bevölkerungsbezogene Infrastruktur zu verlagern. Damit würde auch der Weg für "Investitionen" in die Arbeitskräfte bzw. in die Bevölkerung verbessert, womit der Entwicklung der Regionen in den Streuungsgebieten wahrscheinlich der beste Dienst geleistet wird. - Das Odium der Rückständigkeit und Minderwertigkeit dieser Regionen könnte allmählich abgebaut werden.

> Neuere Untersuchungen haben gezeigt, daß sich die Unternehmen bei ihren Standortentscheidungen von regionalen Förderungsprogrammen verhältnismäßig wenig beeinflussen lassen. 374) Diese bis jetzt zwar gelegentlich geäußerte, aber nie erhärtete Vermutung zeigt die Frage der Verteilungsgerechtigkeit in einem neuen Licht. Es fehlt sogar nicht an recht pessimistischen Stimmen, die befürchten, daß ein großer Teil der induzierten Investitions- und Konsumausgaben gerade den Ballungsgebieten zufließt, statt die Streuungsgebiete zu fördern.

Die aus vielen Gründen erwünschte Mischung oder Diversifikation vor allem innerhalb der Industrie und die Ausgewogenheit zwischen den Bereichen Industrie und Dienstleistungen läßt sich nur durch eine gewisse Agglomeration erreichen. Auf diese Art und Weise kann aber auch ein regional ausgeglichener oder angeglichener Konjunkturverlauf erzielt werden.375) In diesem Zusammenhang ist das Ausmaß der Integration ebenfalls von Bedeutung, womit sich wiederum das Gefüge der zentralen Orte als wichtiges Mittel der Kommunikation erweist. Im Rahmen der Finanz- und Steuerpolitik stehen Möglichkeiten zur regionalen Verstetigung der Konjunktur- und Beschäftigungslage zur Verfügung, solange es an der Festigung der Verhältnisse mangelt.

Der Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft kommt im Zusammenhang mit der Regionalpolitik ebenfalls eine gewisse Bedeutung zu. Allerdings wird sich hier kaum eine gezielte Förderungspolitik ergeben können, da das Ziel einer gleichmäßigen Befriedigung der Ansprüche und Bedürfnisse weitgehend festliegt.376) Doch wäre der Einfluß auf die Wirtschaftlichkeit von Investition und Betrieb zu berücksichtigen, der gerade mit Hilfe einer sinnvollen Lenkung der Siedlungstätigkeit erreicht werden könnte. Neben der Förderung der Bautätigkeit in städtischen Entwicklungspolen, aber auch in den übrigen zentralen Orten, könnte die allmähliche bauliche Zusammenfassung in kleinen und großen Schwerpunkten auf den Schwerelinien vom Entwicklungspol und zum Entwicklungspol auch unter diesem Gesichtspunkt von Nutzen sein.

c) Erfordernisse und Zusammenhänge in den einzelnen Lebensbereichen

In den Streuungsgebieten auch in der Zukunft befriedigend funktionierende Arbeitsmärkte herzustellen, ist in Anbetracht der gegebenen Verhältnisse wichtig, bei geringer Siedlungsdichte und zersplitterter Siedlungsstruktur jedoch schwierig. Die im Laufe der Zeit sukzessiv zu verwirklichende Lösung liegt in einem gegliederten Arbeitsmarkt von der angesprochenen Mindestgröße, dessen "Mitte" sich im städtischen Entwicklungspol befindet, der wiederum von mehreren zentralen Orten umgeben wird. Hier können die Forderungen hinsichtlich Arbeit und Beschäftigung gestuft erfüllt werden. - Die Anziehungskraft der Arbeitsplätze in den Bereichen der Industrie und der Dienstleistungen wird für Bewegungen im Siedlungsgefüge in Richtung auf diese Zentren sorgen, Bewegungen, die nicht nur aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik zu fördern wären. Bei Seßhaftigkeit der Bevölkerung ist Pendeln in gewissem Ausmaß in Kauf zu nehmen, doch zeigt sich mit wachsenden Ansprüchen auch eine steigende Bereitschaft, weitere Wege bzw. längere Fahrten zu unternehmen. Bei der aus vielen Gründen erforderlichen Schwerpunktbildung in der Siedlungsstruktur, verbunden mit einer Bündelung der Verkehrsströme, die auch dem öffentlichen Verkehr tragfähige Grundlagen schafft, erscheinen die anzustrebenden Größen des Gesamtarbeitsmarktes mit seinen Teilmärkten auch in den Streuungsgebieten durchaus realisierbar. Das gilt auch dann, wenn sich die Perspektiven wegen der zahlreichen erforderlichen Fixierungen auf mittlere und längere Fristen richten.

Bei den städtischen Schwerpunkten der Förderung sollte es sich mindestens um voll ausgestattete Mittelzentren handeln, in denen die höchsten Ansprüche an den Arbeitsmarkt zu stellen wären. Die einfacheren Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten wären in den zahlreich und eng beieinander liegenden Unterzentren gegeben. (Die Verhältnisse bezüglich der Stufen von zentralen Orten sind in der Bundesrepublik Deutschland allerdings nur schwer vergleichbar, weil die Länder ihre zentralen Orte nach recht verschiedenen Kriterien und Methoden ermitteln.)

Die Förderung des Wohnungsbaus, vor allem im Entwicklungsschwerpunkt, ggf. auch in den ergänzenden städtischen Zentren, ist eine äußerst wichtige Aufgabe, weil mit dem städtischen Wohnort die erwünschten und erforderlichen Agglomerationsprozesse und Multiplikatorwirkungen verstärkt werden können.377) Günstig ist auch, wenn das Bauen auf eine kompakte Art und Weise erfolgt, womit sich gleichzeitig städtebauliche Forderungen erfüllen

lassen, so die wichtige Zuordnung der Funktionen. Gerade die leichte Erreichbarkeit der Zentren mit ihren Arbeitsplätzen, Einkaufsmöglichkeiten oder privaten und öffentlichen Verwaltungsstellen kann sich erheblich auf die Gunst der Lebensbedingungen auswirken. - Abgesehen davon, daß die Streusiedlung oder gar Zersiedlung die Wahrnehmung zahlreicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Vorteile verhindert, verursacht sie außerdem "Sozialkosten", weil für zahlreiche Folgeleistungen vor allem im Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungswesen nicht die entstehenden zusätzlichen Kosten angelastet werden können.

Die verschiedenen Möglichkeiten der Bildung sind für die Entwicklung der Streuungsgebiete von entscheidender Bedeutung.378) Je besser diese Möglichkeiten ausgebaut werden sollen, desto größer muß jedoch der jeweilige Einzugsbereich sein, damit die erforderliche Bevölkerungsbasis gegeben ist. Gewisse Vergleiche zur Größe, zum Aufbau und zur Gliederung des Arbeitsmarktes ließen sich ziehen. Im Entwicklungspol könnte und sollte im allgemeinen eine Universität oder Hochschule ihren Standort finden, wenn eine günstige Lage zu den Kerngebieten bzw. zu den Ballungsgebieten gegeben ist, während in den ergänzenden zentralen Orten nur bis zum Abitur führende Schulen oder Gesamtschulen erforderlich sind. Neben der Erschließung von Bildungspotential könnte ein vollständiges Bildungssystem günstige Wirkungen auf das wirtschaftliche, geistige und kulturelle Klima des Förderungsortes einschließlich seiner Umgebung ausüben, die für die erwünschte gesellschaftliche Entwicklung äußerst wichtig, ja unerläßlich sind.

> Anerkennend muß gesagt werden, daß in zahlreichen Ländern der BRD Anstrengungen gemacht werden, um auch in ländlichen Gebieten günstige schulische Verhältnisse zu schaffen. Doch sind die Möglichkeiten, auch in abgelegenen Gegenden vollständige Bildungssysteme in Schwerpunkten besser zugänglich zu machen, bis jetzt nicht voll erkannt und genutzt worden.

Ein gut funktionierendes Verkehrswesen ist für die Erschließung von Entwicklungspotential und für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Streuungsgebieten unerläßlich, wenn es auch allein nicht ausreicht, um eine gewünschte Entwicklung auszulösen. Je besser die Integration über entsprechende Kommunikation mit den Kerngebieten bzw. den Ballungsgebieten sein soll, desto größer und kräftiger müssen die Entwicklungspole der Streuungsgebiete gewählt werden. Diese vor allem für die Wirtschaft gültigen Aussagen finden bei den Verkehrsverbindungen ihre leicht erkennbare und sichtbare Entsprechung. Zwar kann der private Autoverkehr in den Streuungsgebieten von Vorteil sein, doch muß aus vielen Gründen auch ein leistungsfähiger öffentlicher Verkehr auf der Straße oder auf der Schiene vorhanden sein.379) Eine solche Leistungsfähigkeit ist jedoch nur zu erreichen, wenn die Siedlungsstruktur eine entsprechende Grundlage dafür abgibt. Aber auch beim privaten Straßenverkehr müssen in den Streuungsgebieten Bündelungen und Zusammenfassungen erfolgen, soll der Straßenbau einigermaßen wirtschaftlich bewältigt werden. Mit Hilfe einer weitgehenden Ausrichtung der Verkehrsströme auf die zentralen Orte in dem weiter zu entwickelnden abgestuften System können allmählich auch günstigere Verhältnisse innerhalb der Streuungsgebiete geschaffen werden. Die Bedeutung guter Verkehrsverbindungen für die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, Bildungsmöglichkeiten und Einkaufsgelegenheiten gerade aus den näheren und weiteren Einzugsbereichen ist offensichtlich. Erleichterung

kann dieses Problem durch die sinnvolle Zuordnung der Funktionen in ausreichend großen städtischen Schwerpunkten finden, also letztlich durch eine bestimmte Lenkung der baulichen Entwicklung.

Die Mittel, die für den Straßenbau und für das Schienennetz in den kommenden Jahren aufgewendet werden sollen, stehen möglicherweise in allen angesprochenen Ländern in einem eklatanten Mißverhältnis zueinander, da die veranschlagten Summen extrem hoch bzw. extrem niedrig liegen.380) Eine endgültige Klärung des gesamten Kosten-Nutzen-Gefüges - soweit das möglich ist - für die einzelnen Verkehrsträger und entsprechende Konsequenzen für die Prioritäten bzw. Maßnahmen sind dringend erforderlich. Dabei sollten die Streuungsgebiete unter der Vorstellung entwicklungsfähiger Schwerpunkte besondere Aufmerksamkeit erfahren. Damit wären auch präzisere Kriterien für das Problem der Stillegung von Bahnen zu gewinnen, die sich in einem circulus vitiosus von reduzierten Leistungen und verringerter Attraktivität befinden.

Die Zersiedlung der Landschaft ist nicht nur aus ökonomischen, sondern auch aus ästhetischen Gründen zu verhindern. Nur wenn das gelingt, wird Naturschutz, Landschaftspflege und Umweltgestaltung in der Weite der Streuungsgebiete wirksam betrieben werden können. Äußerst wichtig ist es auch, besondere "Attraktionen", wie Flußufer, Seestrände oder Aussichtsplätze allgemein zugänglich zu erhalten.

Der verbreitete Wunsch nach Landhäusern oder Ferienhäusern kann aus verschiedenen Gründen eigentlich nur in wenig besiedelten Gebieten erfüllt werden. Mit der Anlehnung solcher Siedlungen an geeignete Orte, vor allem Fremdenverkehrs-Gemeinden, können die konträren Interessen solcher Siedlungstätigkeit mit den wichtigen Erfordernissen des Landschaftsschutzes in Einklang gebracht werden.

d) Zusammenfassende Betrachtung von Entwicklungs- und Gestaltungsvorstellungen

Im Laufe der Ausführungen hat sich ergeben, daß die Siedlungsstruktur bzw. das Gefüge der zentralen Orte die entscheidenden Ansatzpunkte für die Entwicklungsmaßnahmen in den Streuungsgebieten abgibt. Aus zahlreichen Gründen muß ein günstig gelegener und ausreichend großer städtischer Pol zum Entwicklungsschwerpunkt gemacht werden. Weil das zerstreute und zersplitterte Entwicklungspotential vor allem wegen der Fixierung durch die Siedlungsstruktur ein beträchtliches Beharrungsvermögen aufweist, müssen die ergänzenden zentralen Orte gewissermaßen Zubringer- und Übermittlungsfunktionen übernehmen. Die Unterschiede im abgestuften Gefüge der zentralen Orte müssen sich zunächst verschärfen, damit an einem ausgewählten Schwerpunkt die Vorteile der Agglomeration genutzt werden können. Nach Erreichen eines befriedigenden Standes können diese Unterschiede bewußt oder unbewußt wieder abgemildert werden. - Es wurde bereits zuvor dargestellt, welche Alternativen hinsichtlich Lage, Größe und Gewicht für den städtischen Entwicklungspol gegeben sind und welche Konsequenzen sich daraus für die übrigen zentralen Orte und ihre Einzugsbereiche ergeben.

Der Mangel an vielen entscheidenden Kräften sowie deren Zersplitterung in den Streuungsgebieten rechtfertigt eine mehr oder weniger rigorose Schwerpunktbildung. Die Vorteile aus einer breiten Verbesserung der Lebensbedingungen dürften die Nachteile durch Unbequemlichkeiten, vor allem durch Pendeln oder Wanderung, beträchtlich überschreiten, mögen dabei auch gewisse Ungerechtigkeiten bestehen bleiben. Man sollte versuchen, bei gravierenden Tatbeständen durch geeignete Maßnahmen einen Ausgleich zu schaffen.381) - Es muß in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hingewiesen werden, daß Vorstellungen zur Entwicklung von Achsen-, Band- oder Netzstrukturen in den Streuungsgebieten nur bedingt sinnvoll sind, weil sie zwangsläufig die dringend erforderliche Schwerpunktbildung behindern. Allenfalls wären Aktivitäten, die nicht in die wünschenswerten Standorte gelenkt werden können, an Orten im Zuge der Verkehrs- und Versorgungsstränge zu begrüßen, solange keine Zersiedlung irgendwelcher Art entsteht. Im übrigen dürfte bei der Anlage neuer Versorgungs- und Entsorgungsleitungen oft die Möglichkeit der vorteilhaften Anlage von Kollektoren gegeben sein.

Die Frage nach einer Leistungssteigerung durch räumliche Arbeits- und Aufgabenteilung mit Hilfe von Funktionsbestimmungen für Dörfer, zentrale Orte oder gar ganze Gebiete ist auf allgemeine Art und Weise kaum zu beantworten. Wenn besondere Gegebenheiten genutzt werden, dürfte gegen eine behutsame "Spezialisierung" nichts einzuwenden sein, wohl aber gegen eine rigorose Arbeits- und Aufgabenteilung. Zu berücksichtigen wäre vor allem das wachsende Verkehrsaufkommen, insbesondere wenn es außerhalb der Schwerelinien auftritt, sowie die schwierigere Verdichtung bzw. Schwerpunktbildung mit ihrer Bedeutung für den Ausbau der Infrastruktur.382)

> Angaben über zweckmäßige Größen von Förderungsorten lassen sich nur machen, wenn die jeweiligen Besonderheiten vor allem durch die Ermittlung des Entwicklungspotentials berücksichtigt werden. Unter Beachtung der zahlreichen angeführten Erfordernisse und Abhängigkeiten, die unter speziellen Gesichtspunkten noch weiterer Forschung bedürfen, läßt sich für die Bundesrepublik Deutschland jedoch bereits folgendes sagen: Die in neuester Zeit vorgenommene Erklärung einiger günstig gelegener Städte in Größenordnungen von 100.000 Einwohnern zu Schwerpunkten der Förderung erscheint sinnvoll. Sie wird jedoch durch die faktisch flächenhaft wirkende Förderung einer großen Zahl kleiner und kleinster Schwerpunkte wieder aufgehoben.383)

Ganz komprimiert läßt sich folgendes festhalten: Mit leistungsfähigen städtischen Förderungsschwerpunkten wird man die erforderliche Verbindung zu den Zentren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung herstellen können, die durchweg in den Ballungsgebieten liegen. Diese Schwerpunkte werden, wenn sich die allgemeinen Verhältnisse in einem sich selbst verstärkenden Prozeß verbessern, auf viele Jahre die Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigen können. Bei einer derartigen Perspektive ergeben sich aber für die öffentliche Hand Möglichkeiten für vielfältige Investitionen mit räumlicher und zeitlicher Fixierung - die Risiken werden tragbar. Das Problem der Mobilisierung des Kapitals und der Arbeit bzw. der Bevölkerung - Abluß/Zufluß und Abwanderung/Zuwanderung - erscheint dann ebenfalls lösbar, so daß eine tragfähige Basis hinsichtlich der Bevölkerung und des Kapitals geschaffen werden kann. Mit dem durch

umfassende Maßnahmen möglichen Aufbau eines an die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Metropolen angeschlossenen Schwerpunktes erfahren auch die übrigen zentralen Orte des Streuungsgebietes Impulse. Eine Förderung dieser Orte könnte ins Auge gefaßt werden, sobald die Integration des Entwicklungspols über entsprechende Verbesserungen der Kommunikation gelungen ist, und wenn die künftigen Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung ein solches Vorgehen rechtfertigen.

8. Zur Realisierung von Zielen

a) Suche und Bestimmung von Leitbildern

Die sozialökonomischen Wandlungen im Zuge der Industrialisierung, die bereits gegen Mitte des vorigen Jahrhunderts begonnen haben, ließen in den Ballungsgebieten und Streuungsgebieten zahlreiche besondere Probleme entstehen, von denen sich viele noch verschärfen können, wenn die dringend erforderlichen Maßnahmen verzögert werden. Zwar können die Kerngebiete bei der Erörterung dieser Probleme nicht außer Betracht bleiben, da sie oft eine "Vermittlungsfunktion" zwischen den angesprochenen Gebieten ausüben, doch lassen sich ihre Fragen leichter, schneller und mit einem weniger umfassenden Ansatz beantworten. Sinnvolle Lösungen für die Probleme der Ballungsgebiete und Streuungsgebiete sind jedoch nur möglich, wenn ein räumliches und regionales Bewußtsein vorhanden ist, wenn auch das kommunale und staatliche Handeln, sei es in der politischen, sei es in der administrativen Sphäre, nicht von einem mehr oder weniger ausgeprägten "wonderland of no dimensions" ausgeht, wie es für viele sozialökonomische Theorien nur allzu lange charakteristisch war. Daß die allgemeinen mit den räumlichen und regionalen Problemen eng verbunden sind, ja daß im Grunde gar keine Trennung möglich ist, wird gerade bei den Planungen und Entscheidungen für die Infrastruktur mit ihrer weitgehenden Fixierung deutlich.

Es ist auch in dieser Untersuchung immer wieder klar zutage getreten, daß einzelne Ziele nicht ausreichen, sondern möglichst umfassende und natürlich verbindliche Zielvorstellungen für das Handeln erforderlich sind, will man Konflikte und Kollisionen mit ihren leidigen Folgewirkungen eindämmen. Man benötigt also Leitbilder für die räumliche bzw. regionale Ordnung und Entwicklung im jeweiligen Gebiet, wenn auch zugestanden werden muß, daß vorläufig in einzelnen Bereichen nur Leitlinien oder Leitgedanken für ein solches Bild möglich sein werden. Bei der Ermittlung solcher Leitbilder wird man sich in die Verhältnisse des jeweiligen Gebietes versetzen müssen, um von dort aus die Fülle der Probleme, etwa beim Umweltschutz und der Umweltgestaltung oder beim Entwicklungspotential und der Entwicklungsplanung, beurteilen zu können.384) Nochmals wäre darauf zu verweisen, daß es sich nicht um statische, sondern nur um dynamische Zielvorstellungen handeln kann.

> Der Begriff des Leitbildes, der in den 50er und 60er Jahren häufig benutzt wurde, ist deshalb heftiger Kritik ausgesetzt worden, weil er im allgemeinen im Zusammenhang mit zahlreichen fixierten Wertungen verwendet wurde.385) Bei umfassenden Zielvorstellungen mit der erforderlichen Flexibilität dürfte er jedoch geeignet sein, vor allem, wenn es um die Entwicklung überschaubarer Teilgebiete unter Berücksichtigung der Entwick-

lung des Gesamtgebietes geht. Daß noch eine Fülle von theoretischer und praktischer Arbeit geleistet werden muß, bis die vielen Dinge, die zu berücksichtigen sind, befriedigend erfaßt werden können, steht allerdings außer Zweifel. Auf die wichtigen Arbeiten der im allgemeinen umfassend konzipierten Raumordnung bzw. der Regional- und Landesplanung wurde bereits verwiesen.

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Erfassung der vielfältigen Interessen, die aus den Bedürfnissen von Individuen, Gruppen oder Schichten sowie aus Forderungen von Institutionen und Organisationen hervorgehen. Wissenschaftliche Ermittlungen sind in diesem Zusammenhang gewiß wertvoll, doch dürften sie im allgemeinen nur als eine Hilfe anzusehen sein, vor allem wenn sie als einmalige statt als fortlaufende Untersuchungen konzipiert werden. Gerade die Interessen breiter Bevölkerungskreise können kaum auf angemessene Art und Weise Ausdruck finden, so daß sie gegenüber organisierten Interessenverbänden zwangsläufig ins Hintertreffen geraten müssen. - Bestehen nur unvollkommene Verfahren für den Zielsuch- und Zielfindungsprozeß, so werden die einzelnen Zielkomplexe unzureichend und unzulänglich ermittelt - ein daraus entwickeltes Leitbild wird den Erfordernissen nicht gerecht, was dann in der Regel zu unbefriedigenden Ergebnissen und zu unerfreulichen Spannungen führt.

Auf die Mängel im Zielsuch- und Zielfindungsprozeß, gerade bei Entscheidungen über die Raumnutzung, ist auch in wissenschaftlichen Veröffentlichungen hingewiesen worden.386) Einflußnahme auf den Staat im Interesse der Wirtschaft muß dann als besonderes Übel angesehen werden, wenn sie sich in der Form der Übernahme von Grundsätzen vollzieht. Das oft unerträgliche Anwachsen von volkswirtschaftlichen Zusatzkosten ohne Einschreiten des Staates oder der Kommunen, ja die Übernahme solcher Belastungen in die öffentlichen Haushalte ist unter keinem Aspekt zu rechtfertigen. Ferner wird oft ein beträchtliches Volumen vielfältiger Ansprüche und Bedürfnisse verdrängt oder gar unterdrückt, wenn auch bisweilen unbewußt oder ungewollt. 387) Die Bestimmung von Zielen in einem Gegenstromverfahren aus den pluralistischen Ansprüchen und Bedürfnissen sowie zwingenden Erfordernissen findet heute nur gehemmt und verzerrt statt. Die entstehenden Institutionen, vor allem die Interessenverbände, werden daher auch oft als eine Art von Wildwuchs betrachtet. Zwar mag die These von der "Countervailing power" einen zutreffenden Kern haben, doch ist auf die beträchtlichen zeitlichen und organisatorischen Schwierigkeiten einer selbständigen Institutionalisierung hinzuweisen. Gibt es keine, nur mangelhafte oder nicht zweckentsprechende Möglichkeiten der Willensäußerung und Willensbildung, so besteht, in Verbindung mit der wachsenden Bürokratisierung der öffentlichen Hand, die Gefahr, daß es zu politischen Krisen kommt. Die gerade zur Lösung bei räumlichen und regionalen Problemen vorgeschlagenen "Community-Power-Analysen", die das Dickicht personeller und institutioneller Verflechtungen zu einer pragmatischen Beeinflussung für kürzere Zeit aufhellen sollen, können nur als ein Mittel zum Kurieren an Symptomen angesehen werden.

Viele Gründe haben vor allem in hoch entwickelten und stark organisierten Ländern zu Forderungen nach Veränderungen in der öffentlichen Willensbildung geführt. Das Anwachsen der staatlichen und kommunalen Tätigkeiten unterstreicht diese Forderungen nach

Reformen in Parlament und Bürokratie. Eine adäquate Ermittlung und Abstimmung der organisierten und nicht organisierten Bedürfnisse der Bevölkerung sowie sonstiger Interessen, vor allem der verschiedenen Bereiche der Wirtschaft unter Berücksichtigung der kommunalen und staatlichen Erfordernisse könnte man etwa als allgemeine Zielvorstellung ansehen. Dabei wären die räumlichen und regionalen Notwendigkeiten gemäß ihrer Wichtigkeit zu berücksichtigen, so daß auch unter diesem Blickwinkel die erforderliche Vielfalt bei der Willensbildung und -realisierung möglich ist. Denn hier gilt ebenfalls, daß man sinnvolle Zielvorstellungen nur konkretisieren kann, wenn sich zweckmäßige Prozesse der Zielfindung und der Zielverwirklichung in dem dafür bestimmten System entwickeln lassen. Mit anderen Worten heißt das: nur wenn geeignete Reformen die demokratischen und bürokratischen Prozesse an die heutigen und künftigen Erfordernisse anpassen, werden auch die räumlichen und regionalen Probleme in ihrer Komplexität befriedigend gelöst werden können. Wichtigste Voraussetzung dafür scheint derzeit die Vermeidung illusorischer Wachstumserfolge in Verbindung mit "Sozialkosten" bzw. die Verlagerung von einer an der Produktion orientierten zu einer an der Wohlfahrt der Bevölkerung orientierten Einstellung zu sein.388)

Unter regionalem Blickwinkel wäre besonders wichtig, daß eine gewisse Entsprechung zwischen den räumlich- sozialökonomischen und den politisch-administrativen Einheiten hergestellt wird. Im Laufe der Entwicklung pflegen die Diskrepanzen zwischen diesen zwangsläufig fixierten Abgrenzungen und den gebündelten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen immer wieder deutlich zu werden. Die in vielen Gebieten anstehende funktionale und territoriale Verwaltungsreform sollte in dieser Hinsicht genutzt werden, sie ist aber wieder weitgehend von einer Demokratiereform abhängig, soll ein befriedigend funktionierendes System der öffentlichen Willensbildung und -verwirklichung entstehen.

Wenn in einem solchen System das Prinzip des Gegenstroms befriedigend im Austausch der Forderungen "von oben" und "von unten" funktioniert, dann kann auch die Ermittlung der regionalen Ansprüche und Bedürfnisse wesentlich leichter erfolgen und die schwierigen Entscheidungen über die Blöcke der raumbezogenen Infrastruktur sind ebenfalls wesentlich leichter zu fällen. Daß die Vorstellungen über die Reformen teilweise recht weit gehen, teilweise nur vage vorhanden sind, hängt vor allem von der unterschiedlichen zugrundeliegenden Materie ab.389)

> "Das Leitmotiv der bisherigen Überlegungen bildete die Dominanz ökonomischer Rationalität in ihrer materialen Begrenzung und die Durchdringung weiter (wenn nicht aller) Institutionenbereiche des Wohlfahrtstaates mit dieser Rationalität. Eng verknüpft damit zeigen sich die ökonomische Konditionierung des Individuums sowie die damit verbundene Vereinzelung und ökonomische Ohnmacht breiter Schichten der Bevölkerung. Mit Recht wird deshalb heute in immer stärkerem Maße auf die Rolle der Partizipation verwiesen.
>
> Damit wird eine von Bentham, James Mill, Schumpeter und seinen Nachfolgern unterschlagene Linie der klassischen Demokratie wiederentdeckt. Während jene der Partizipation nur die diskutierte begrenzte Funktion zuweisen, ist für die andere Linie der klassischen Denktradition, wie wir sie etwa bei

J.J. Rousseau, J.St. Mill und anderen finden, die Idee der Partizipation der Staatsbürger auf allen Stufen und in allen Bereichen der Gesellschaft verbunden mit einem kontinuierlichen Lernprozeß. Die Partizipation vermittelt diesen Lernprozeß und seine humanen Resultate - die gleichzeitige Vermittlung öffentlicher und privater Tugenden - rechtfertigen die Idee."390) .

Gewiß wird man, zumindest vorläufig, die Möglichkeiten, Entscheidungsprozesse zu verbreitern, vorsichtig einschätzen müssen. Doch kann die weitgehende Beteiligung gerade der Bevölkerung an den Zielsuch- und Zielfindungsprozessen diese Entscheidungen wesentlich verbessern. Auch die wichtigen räumlich und regional orientierten Leitbilder mit ihrer weiten Vorausschau lassen sich auf diese Art und Weise unter Nutzung der bereits vorhandenen Möglichkeiten klarer fassen und leichter entwickeln, ohne daß dabei die umfangreiche Verantwortung zu leiden braucht. - Hier wären einige Chancen für die Entfaltung von Urbanität zu sehen, die mit Hilfe der Regionalpolitik gefördert werden soll. Blüht sie unter günstigen Umständen auf, so werden die vielen Schwierigkeiten, Leitbilder bzw. umfassende Pläne für die Ballungs- und Streuungsgebiete zu formulieren, leichter bewältigt werden können.

b) Koordination und Kooperation der Träger

Zu der differenzierten Bestimmung von Zielvorstellungen sollte es auf vielfältigen Wegen kommen, die jedoch in ein geeignetes System integriert sein müssen, damit Widersprüche der Interessen geordnet ausgeglichen werden können. Auch im Hinblick auf regionale und räumliche Fragen besteht die Gefahr, daß im politisch-parlamentarisch-administrativen Bereich besondere Institutionen mit den verschiedensten Aufgaben wirken, die sich verselbständigen, um in gewissem Maß ein egozentrisches Eigenleben mit zusätzlichen Konflikt- und Kollisionsmöglichkeiten zu entwickeln. Bei einem unzulänglichen Zielfindungs- und Zielbestimmungsprozeß kommt es dann auch zwangsläufig zu widersprüchlichen Vorstellungen in Gesetzen, Programmen und Plänen. Besonders zu berücksichtigen wäre das Problem, daß gerade bei räumlich und regional orientierten Entscheidungen die Fristen der sozialökonomischen Wirkungen und der politischen bzw. parlamentarischen Verantwortung auseinanderfallen können.

Ein unzulänglicher demokratischer Prozeß, der zu unvollkommenen Zielvorstellungen führt, wird sich auf die eine oder andere Art und Weise im Handeln der Verwaltung ausprägen, vor allem darin, daß eigene Ziele mehr oder weniger systematisch von dort verfolgt werden. Bedenken gegen eine präzise Artikulierung der politischen Vorstellungen, wie sie immer wieder festzustellen sind, können die gleichen Wirkungen nach sich ziehen.391) Auch die Möglichkeit oder Unfähigkeit, Ziele zu entwickeln, kann zu diesem äußerst unerfreulichen Ergebnis führen.

Die Regionalpolitik ist in der Verwaltung von zahlreichen Trägern abhängig. Sollen Erfolge erzielt werden, so ist eine Fülle von Arbeiten zu leisten, die nicht nur zu einer Koordination, sondern auch zur Kooperation führen. Solche Vorhaben können nur gelingen, wenn Verständnis für die räumlichen und regionalen Probleme vorhanden ist, was natürlich nicht nur durch die politischen Richtlinien in diesem Zusammenhang geweckt werden kann.

Die gerade wirtschaftlich bedeutsamen Gemeinschafts- oder Gesamtlösungen bei bestimmten voneinander abhängigen Projekten benötigen diese Abstimmung des Handelns in ganz besonderem Maße. Die für die Regionalpolitik entscheidende Koordination und Kooperation wird vereitelt, wenn die einzelnen beteiligten Stellen, Ämter oder Behörden zuviel Eigenständigkeit entwickeln, die dann nur allzu oft in Ressortegoismus ausartet. Die angesprochene Abstimmung muß auch zwischen den Ebenen der Verwaltung, also vor allem zwischen den verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen, erfolgen, wobei sie durch verschiedene politische Ausrichtung des Handelns mit zusätzlichen Schwierigkeiten belastet werden kann. Das Ausmaß der Koordinations- und Kooperationstätigkeit wird deutlich, wenn man das beträchtliche Volumen dieser Aufgaben in seiner horizontalen und vertikalen Dimension betrachtet. Doch die Bemühungen um eine sinnvolle Abstimmung können zu außerordentlich günstigen Ergebnissen führen, können also äußerst produktiv und effektiv wirken.

Auf das Problem und die lohnende Aufgabe der Abstimmung des Handelns zwischen den zahlreichen Trägern ist bereits früh und eindringlich hingewiesen worden.392) Auch sind verschiedene brauchbare Hilfsmittel, so z.B. das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS), entwickelt worden, mit denen räumliche und regionale Probleme angegangen werden können. Doch alle Abstimmung muß weitgehend scheitern, wenn die Strukturen des bürokratischen Systems nicht den zu lösenden Aufgaben entsprechen.

Die Ziele der Regionalpolitik können nur über die allgemeinen politischen Ziele nach dem angesprochenen Prinzip des Gegenstroms bestimmt werden. Die einzelnen Ressorts der Verwaltung - u.a. Wirtschaft, Finanzen und Verkehr - haben dabei ihre Beiträge zu leisten, indem sie vor allem auf die Folgen und Verflechtungen der Ziele hinweisen. Hinsichtlich der räumlichen und regionalen Zielvorstellungen kann es nur ein einheitliches Leitbild geben, das gemeinsam verfolgt wird. Eine Unterscheidung zwischen Regionalpolitik und Raumordnungspolitik ist lediglich in dem Sinne möglich, daß man einerseits die regional geballten Probleme in den Vordergrund stellt, andererseits den überall abzustimmenden raumbezogenen Fragen sein Interesse zuwendet. Das gemeinsame Leitbild und das gemeinsame Handeln bleibt von dieser Unterscheidung jedoch unberührt. Einige Formen der administrativen Organisation sind möglich, doch die regionale Entwicklung ist nur mit der grundlegenden und ergänzenden räumlichen Ordnung zu verwirklichen. Raumordnungspolitik ist überall erforderlich, Regionalpolitik ist darüber hinaus derzeit in den Ballungs- und Streuungsgebieten nötig.

Betrachtet man heute die Verhältnisse hinsichtlich der Abwicklung der Regionalpolitik in den vorzüglich angesprochenen Ländern, so sind noch überall beträchtliche Mängel festzustellen. Die räumlichen und regionalen Probleme mit ihrem komplexen Charakter lassen die Mängel bei der Bestimmung und der Verwirklichung der Zielvorstellungen besonders deutlich werden. Ohne Demokratie- und Bürokratiereform werden sich daher auch auf dem Gebiet der Regionalpolitik kaum befriedigende Erfolge erreichen lassen. Planungen mit vorausschauendem und umfassendem Charakter in neuen Institutionen und mit neuen Raffinessen können keine wesentliche Hilfe bringen, wenn sie von Spannungen, Verzerrungen und Verwirrungen der Organisation im politisch-administrativen Bereich paralysiert werden. Möglicherweise können die

drängenden räumlichen und regionalen Probleme mit ihrer Bedeutung für die Umweltgestaltung die Beschleunigung der angesprochenen allgemeinen Reformen fördern.

c) Ergänzende Überlegungen und Betrachtungen

Zahlreiche Komplexe von Fragen wären im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Regionalpolitik von Interesse. Zuvor wurde bereits kurz die Notwendigkeit einer weitgehenden Kontinuität des Handelns, gerade bei der Erstellung der Infrastruktur angesprochen, verbunden mit leicht erkennbaren Signalen für Wirtschaft und Bevölkerung, etwa im Sinne eines bestimmten Schwerpunkt- oder Entwicklungspolkonzeptes. Auch wäre es wichtig, Bemerkungen zur Durchsetzung der erforderlichen, allerdings auf umfassende Art und Weise erarbeiteten Maßnahmen zu machen, die auch nach erfolgreicher Durchführung von Reformen in den verzweigten politisch-administrativen Systemen zahlreiche Barrieren zu überwinden haben. Vor allem anderen erscheint es aber schwierig zu sein, Aussagen über die Möglichkeiten der Verhinderung potentieller Konflikte und Kollisionen zu machen, solange mangelhafte Informationen den Ausgleich der Interessen, meist im Wege des Kompromisses, zusätzlich erschweren.393) - Doch in der vorliegenden Untersuchung kann diesen ohne Zweifel wichtigen und interessanten Fragen nicht mehr nachgegangen werden; lediglich den auch im Zusammenhang mit der Regionalpolitik wichtigen Fragen der Gerechtigkeit und der Erfolgskontrolle soll unter besonderen Gesichtspunkten noch einige Aufmerksamkeit zukommen.

Die Möglichkeit einer Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit gerade bei den Maßnahmen in Form finanzieller Anreize durch indirekte statt durch direkte Förderung der Betriebe und Unternehmen in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen wurde bereits angedeutet. Doch die immer wieder auftauchende Frage der Gerechtigkeit stellt sich auch aus dem Blickwinkel der kommunalen Sphäre. Klagen drohen insbesondere wegen der Bestimmung von Entwicklungs- oder Funktionsgrenzen für die Orte durch die Landesplanung bzw. Raumplanung im Rahmen der Regionalpolitik zu entstehen.394) Unterschiedliche Aktivitäten oder auch Passivitäten in den politischen und administrativen Gremien der kleinen und großen Gemeinden können die Stimmung des Aufbegehrens gegen derartige staatliche Reglementierungen verschärfen. Doch scheint der Gedanke eines gewissen kommunalen Wettbewerbs mit Flexibilitäts- und Mobilitätselementen nur in recht beschränktem Rahmen sinnvoll.

Die unter besonderen Gesichtspunkten befürchteten monopolartigen Stellungen für Träger der öffentlichen Hand, vor allem bei den zu fördernden Entwicklungspolen und den ergänzenden zentralen Orten in Streuungsgebieten oder bei den durch strenge Bauleitplanung zu sichernden Zentren in den Ballungsgebieten, sind zwar in einem bestimmten Maße nicht zu umgehen, müssen aber in Anbetracht eines entwickelten Verkehrssystems relativiert werden. Hier wäre aber auch wieder auf den Zusammenhang mit der geforderten Demokratie- und Verwaltungsreform zu verweisen, mit deren Hilfe sich derartige Situationen auch durch eine gewandelte Einstellung der Beteiligten meistern lassen müßten. Vor allen Dingen ist aber in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die kommunale Ebene nur dann von kräftigem Leben erfüllt sein kann, wenn sich die veränderten Maßstäbe der Entwicklung auch im räumlichen Gefüge durchsetzen lassen. Eine Art von Besitz- bzw.

Entwicklungsgarantie für alle Orte und Gebiete müßte die Regionalpolitik zum Scheitern verurteilen. Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, gerade in den politisch-administrativen Gremien der Kreise und Bezirke von einem Flächen- und Ausgleichsdenken zu einem Schwerpunkt- und Prioritätendenken überzugehen. Die damit verbundenen Fragen der Gerechtigkeit gegenüber der Bevölkerung, etwa im Hinblick auf Wertzuwachs und Wertverlust bei Immobilien, im Grunde das in anderen Zusammenhängen bekannte Problem des Ausgleichs von Planungswerten, ist erkannt, aber noch nicht im Detail behandelt worden.

Es ist öfters gefordert worden, man solle die Maßnahmen im Rahmen der Regionalpolitik einer Erfolgskontrolle unterwerfen.395) Diesem Verlangen und den unternommenen Versuchen ist grundsätzlich zuzustimmen, doch sind dabei die relativ engen Schranken solcher Verfahren zu beachten. Denkbar wäre es, die Wirkung der Maßnahmen in den Ballungsgebieten und in den Streuungsgebieten einander gegenüber zu stellen und bzw. oder die günstigsten Orte für die Investitionen in diesen Gebieten zu ermitteln. Mag es noch gelingen, für die Streuungsgebiete Anhaltspunkte über den Erfolg der gelenkten Entwicklung zu erhalten, so erscheint das für die Ballungsgebiete fraglich zu sein, weil hier viele offene Fragen miteinander verbunden sind, die eine Rechnungslegung vorläufig vereiteln.

> In der BRD wird eine Erfolgskontrolle für die im Bundesministerium für Wirtschaft konzipierte, inzwischen mit den zuständigen Länderministerien abgestimmte regionale Wirtschaftspolitik in den Fördergebieten erwogen, wie aus einzelnen Verlautbarungen hervorgeht. Das ist ohne Zweifel zu begrüßen, wenn man die Ergebnisse genügend relativiert. Ein schwer rückgängig zu machender Fehler wäre es vor allen Dingen, wenn die Fülle der zur Zeit unterstützten kleinen und großen Schwerpunkte nur auf die wirtschaftliche Förderungseffizienz einiger Jahre hin untersucht würde, damit eine weitere Auswahl getroffen werden kann. Das hieße, gesicherte theoretische und praktische Erkenntnisse unberücksichtigt lassen, abgesehen von dem zu beschränkten ökonomischen Ansatz der Fragestellung.

Sinnvoll erscheint eine ganzheitliche Wirkungsanalyse der Maßnahmen auf der Basis des ohnehin erforderlichen umfassenden Materials für die Planungen - in diese Gesamtanalyse wären die ökonomisch orientierten Erfolgsrechnungen entsprechend relativiert einzubeziehen. Auf diese Art und Weise kann u.a. die entscheidende Bedeutung des abgestuften Gefüges der zentralen Orte für die Integration und Kommunikation besser berücksichtigt werden. Das auf die Dauer nutzbare Entwicklungspotential kann in seinen Umrissen bestimmt und genutzt werden. Vor allen Dingen lassen sich gesellschaftliche und kulturelle Entwicklungen, wenn auch nur in recht allgemeiner Form, in die Ermittlungen einbeziehen. Gewiß treten bei diesem ganzheitlichen Vorgehen einige zusätzliche Schwierigkeiten auf, doch müßten sie sich sowohl für die Streuungsgebiete als auch für die Ballungsgebiete überwinden lassen. Die Notwendigkeit, in hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern beim Vorliegen bestimmter raumbezogener Probleme eine umfassende Regionalpolitik zu betreiben, beinhaltet infolge der Fülle der erforderlichen Maßnahmen auch die Verpflichtung zu einer ganzheitlichen Wirkungsanalyse des Handelns.

Ausführungen zum Vorgehen der Regionalpolitik in einzelnen Ländern sind in dieser Untersuchung nicht vorgesehen, doch scheinen

einige Bemerkungen angebracht zu sein, um wenigstens lose Verbindungen unter diesem Gesichtspunkt zum aktuellen politischen Handeln herzustellen.

In allen angesprochenen Ländern zeigt sich das Problem, wie die vielfältigen Ansprüche und Bedürfnisse am sinnvollsten und zweckmäßigsten berücksichtigt werden können, oft in der Forderung ausgedrückt, daß für den Menschen geplant werden müsse, was fast überall nicht so selbstverständlich ist, wie es sich anhören mag. Damit stehen die vorwiegend eng formulierten Ziele in Verbindung, die meist ihren Ausdruck in ökonomischen Aufgaben finden, wobei der Förderung der Industrieansiedlung nach wie vor große Bedeutung beigemessen wird, ohne daß etwa dem Umweltschutz das notwendige Gewicht zukommt. Die Notwendigkeit der Bildung von Schwerpunkten ist allgemein anerkannt worden, wenn auch aus pragmatischen Erwägungen immer wieder Verstöße gegen dieses Prinzip zu registrieren sind. Bezüglich der Koordination zeigen sich jetzt Fortschritte, während hinsichtlich der Kooperation noch beträchtliche Mängel festgestellt werden müssen.396)

Natürlich sind zwischen den Ländern Unterschiede festzustellen, die allein aus der verschiedenen Ausgangslage herrühren können, denn gerade die dezentral orientierte Siedlungsstruktur der Niederlande oder der Bundesrepublik ist wohl günstiger als die zentral orientierte Siedlungsstruktur Frankreichs oder auch Englands und Italiens zu beurteilen, wenn man eine allseitige räumliche Entwicklung im Auge hat. In den Niederlanden werden bereits Konzepte artikuliert, die eine regionale Verbesserung des gesellschaftlichen Klimas zum Inhalt haben. Verhältnismäßig früh wurde in Italien eine vielseitige Politik zur Überwindung der zahlreichen Probleme im Süden entwickelt. In Dänemark bzw. in allen nordischen Ländern beginnt man, die Vorteile der Kommunikation und Integration über das Gefüge der zentralen Orte regional zu nutzen.397)

An der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist trotz der Erfolge in einigen Bereichen vor allen Dingen zu kritisieren, daß sich ihr Handeln vorläufig fast nur auf ökonomisch orientierte Aufgaben bezieht. Die regionalen Aktionsprogramme, die vom Bund unter Mitarbeit der Länder konzipiert werden, stellen regionale Wirtschaftspolitik dar. Vor allem müßten Zahl und Auswahl der geförderten Orte reduziert bzw. systematisiert werden, womit dann auch das Problem der zu weiten geförderten Gebiete anzusprechen wäre. Im Vordergrund des Interesses stehen die Gebiete mit wirtschaftlichen Problemen, während die davon nicht zu lösenden städtischen Ballungen fast völlig außer Betracht bleiben. Erfolge sind im Laufe der Jahre erzielt worden, fraglich ist jedoch, in welchem Maße sie der staatlichen Förderungspolitik zugerechnet werden können.398) Das Problem der Verteilungswirkungen im Zuge der finanziellen Anreize scheint erkannt zu sein und dürfte zu Änderungen der Bestimmungen führen.

Derzeit werden rund 300 Orte bzw. 60 % der Fläche im Bundesgebiet gefördert. "Die Schwerpunkte selbst stellen mit Größenordnungen von einigen Tausend Einwohnern bis zu Viertelmillionen-Großstädten ein Sammelsurium quer durch die Gemeindegrössenklassen dar und sind in vielen Fällen nicht vergleichbar." Sollte die vorgenommene Bildung von Klassen zu einer Reduzierung und Systematisierung führen, wäre ein weiterer Schritt in der richtigen Richtung getan. "Während im Programmgebiet Holstein im Durchschnitt ein Schwerpunkt auf rund 178.000

Einwohner kommt, und damit sicherlich die richtige Größenordnung gewährleistet ist, sind es im ostbayerischen Zonenrand- und Ausbaugebiet nur rund 33.000. Bezogen auf die Fläche der Programmgebiete: im Gebiet Schleswig-Unterelbe ist jeweils ein Schwerpunkt für rund 940 Km^2 ausgewiesen, im Raum Nordeifel-Aachen nur für 238 Km^2."399)

Daß die Ermittlung der Ansprüche und Bedürfnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit diesen Aktionsprogrammen kaum erfolgen kann, ist leicht verständlich. Gewisse Bestrebungen, dieses Problem im Rahmen der Raumordnung aufzugreifen, sind erkennbar. Nur einzelne Vorschläge sind hinsichtlich einer verbesserten Beteiligung der Bevölkerung, zur Artikulierung der angesprochenen Forderungen, gemacht worden; bezüglich der Verwaltungsreform, bei guter Entwicklung der kommunalen Sphäre eine Angelegenheit von erheblicher Bedeutung, sind jedoch Maßnahmen in Gang gekommen. Alle diese Fragen haben auch für die regionale Wirtschaftspolitik entscheidende Bedeutung.

Die Einbettung der regionalen Wirtschaftspolitik in ein weitgespanntes Zielsystem fehlt, denn das Raumordnungsgesetz mit seinen fixierten Grundsätzen, die zwangsläufig den Charakter von Leerformeln haben müssen, genügt dafür natürlich nicht. Das angekündigte Bundesraumordnungsprogramm wird, so ist zu hoffen, gewisse Verbesserungen bringen, doch dürfen die Erwartungen nicht zu hoch gespannt werden, weil es sich dabei vorläufig nur um ein Herantasten an die wissenschaftlich und politisch komplexen Probleme handeln kann.400) Immerhin dürften damit die Möglichkeiten der Koordination und auch die Aussichten auf Kooperation erheblich verbessert werden, Voraussetzung für ein regional gezieltes Handeln der übrigen Ressorts. Ein Handeln dieser Art ist bis jetzt kaum in Gang gekommen, abgesehen von den Bemühungen im Verkehrswesen, die jedoch weitgehend isoliert betrieben wurden und den Erfordernissen in den einzelnen Gebieten nur beschränkt gerecht werden können. Besondere Schwierigkeiten wird die noch nicht gelungene einheitliche Gewichtung der zentralen Orte in ihrem Gefüge bereiten, denen ja, wie immer wieder angesprochen, besondere Bedeutung zukommt. Überhaupt konnten die unterschiedlichen Auffassungen der Länder wegen der dem Bund lange vorenthaltenen Kompetenz auf dem Gebiet der Raumordnung noch nicht angeglichen werden. Zwar hat man erkannt, daß die Ballungsgebiete in die Überlegungen einbezogen werden müssen, daß also eine Beschränkung auf die Streuungsgebiete nicht möglich ist, doch werden wesentliche Fortschritte lange auf sich warten lassen, weil die Probleme in den städtischen Agglomerationen erhebliche Dimensionen angenommen haben. - Gelingt es, das Bundesraumordnungsprogramm zu einem umfassenden räumlichen und regionalen Leitbild zu machen, das innerhalb einer politischen Bandbreite die Erfordernisse der sozialökonomischen Entwicklung berücksichtigt, so werden für Stadt und Landschaft die lange erwarteten neuen Perspektiven für ein zielstrebiges Handeln eröffnet.

Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Untersuchung verdeutlicht, daß die besonderen Probleme der Ballungsgebiete und der Streuungsgebiete zusammen gesehen und behandelt werden müssen. In den hoch entwickelten und dicht besiedelten Ländern zeigt sich, daß vielfältige

Gewichtsverlagerungen im räumlich und regional ausgerichteten Handeln erforderlich sind. Den Fragen des Umweltschutzes kommt zentrale Bedeutung zu, weil damit eine Fülle bis jetzt kaum erkannter und erforschter Fern- und Folgewirkungen berührt wird, die sich gerade in den Ballungsgebieten summieren, um zu zahlreichen Beeinträchtigungen, Nachteilen und Zwängen zu führen. Auch bei der Entwicklungsplanung, die gerade für die Streuungsgebiete mit ihren Mängeln in vielen Lebensbereichen erforderlich ist, spielen die Fragen der Umweltgestaltung eine entscheidende Rolle, weil isolierte Maßnahmen der Förderung kaum die nötige Wirksamkeit entfalten können. Eine wichtige Grundlage für Verbesserungen in der Umwelt - sei es in Streuungs- oder in Ballungsgebieten - stellt die Beeinflussung der Siedlungsstruktur dar, die aus vielen Gründen auf die Entwicklung von Schwerpunkten in günstigen Größen ausgerichtet sein muß. Die Bandbreite für sinnvolle Entscheidungen ist hierbei in den angesprochenen Ländern recht begrenzt.

Sollen Erfolge in den angesprochenen Problemgebieten erreicht werden, so sind entsprechende Maßnahmen in fast allen Ressorts von Regierung und Verwaltung erforderlich. Vielfach werden zunächst grundlegende Reformen nötig sein - es seien nur die Stichworte Finanzreform, territoriale bzw. funktionale Verwaltungsreform oder Demokratiereform genannt. Oft können erst dann die erforderlichen Maßnahmen die richtige Basis für ihre Wirksamkeit gewinnen und schließlich zu einer besseren Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft führen, wie sie von den einschlägigen Gesetzen, Programmen und Plänen gefordert wird.

Die Zeichen wachsender Aggressivität, die derzeit gerade in Ballungsgebieten zu erkennen sind, haben ihre Wurzeln auch in der falsch gestalteten bzw. in der wissentlich oder unwissentlich zerstörten städtischen Umwelt. Es wäre jedoch töricht, von einer Art von künftiger Überwindung oder Entbehrlichkeit der Städte und ihrer Zentren im Zeichen wachsender Mechanisierung und Automatisierung sowie verbesserter technischer Kommunikationsmittel zu reden. Mag auch der Gegensatz zwischen Stadt und Land unter vielen Gesichtspunkten dahingeschwunden sein, die städtischen Zentren erscheinen aus vielen Gründen, vor allem aber bei hohen Zielen nötiger als jemals zuvor. Sind die Streuungsgebiete in ihrer Randlage naturgemäß auch nur von einer Minderheit der Bevölkerung bewohnt, so kann doch das dort vorhandene Potential sowohl zu einer globalen als auch zu einer regionalen Steigerung des Nutzens beitragen, wenn die Erschließung unter Berücksichtigung einer Fülle von ökonomischen und sozialen Abhängigkeiten erfolgt. Vor allem mit einer zielstrebigen Lenkung der Siedlungsstruktur bzw. mit der Entwicklung attraktiver Zentren für das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben lassen sich die komplexen Ordnungs- bzw. Entwicklungsprobleme in den Ballungs- und Streuungsgebieten bewältigen. Überall ist darauf zu achten, daß relativ wenige, dafür aber wirkliche Schwerpunkte mit günstigen Voraussetzungen, wobei einer genügenden Größe besondere Bedeutung zukommt, als Entwicklungsschwerpunkte gefördert werden. Daten zu dieser Größe lassen sich beim derzeitigen Stand der Forschung nicht mit Exaktheit geben, doch dürfte der Zahl von 100.000 Einwohnern als Ausgangsgröße für ein bestimmtes Versorgungsniveau besondere Bedeutung zukommen, wobei natürlich klar ist, daß in einem Ballungsgebiet mit mehreren Millionen Einwohnern ein Zentrum von Gewicht wesentlich größer sein müßte, während für ein Streuungsgebiet auch eine geringere Zahl gewählt werden kann, wenn man Abstriche vom Leistungsstandard in Kauf

nimmt. Doch sind bei diesen Entscheidungen die Kosten für Erstellung und Betrieb der Infrastruktur, an die steigende Anforderungen gestellt werden, zu berücksichtigen. Allein aus den ökonomischen Abhängigkeiten dieser Art ergibt sich das Erfordernis einer rigorosen Beschränkung der Förderung auf ausgewählte Schwerpunkte, was mit ökologischen und sozialen Forderungen langfristig vereinbar erscheint. Sollte es zu einer Flucht aus den großen Städten infolge der nicht gelösten Probleme des Umweltschutzes kommen, wird der Standard der städtischen Zivilisation absinken - und der Standard der Zivilisation in ländlichen Gebieten wird nicht verbessert werden können, wenn dort keine attraktiven Entwicklungsschwerpunkte auf geeigneter Basis aufgebaut werden. Jenseits der rationalen Argumente hinsichtlich Produktion, Distribution und Infrastruktur bzw. Arbeit, Wohnen, Versorgung, Bildung oder Freizeit gibt es trotz allem ein emotionales Votum für die Stadt, die trotz oder gerade wegen der Mechanisierung, Automatisierung und Telekommunikation ihre Bedeutung insofern hat, als sie nicht nur ökonomische, sondern auch wichtige soziale Funktionen für die Bevölkerung erfüllt, mag das derzeit auch durch eine Fülle von Problemen oft in den Hintergrund gedrängt werden.

Es wurde immer wieder auf die Maßstabsvergrößerungen bei gleichzeitigen Erscheinungen innerer Differenzierungen in vielen Lebensbereichen hingewiesen. Die Veränderung der räumlichen und regionalen Strukturen, besonders deutlich in der Siedlungsstruktur sichtbar; kann wegen ihres hohen Grades von Fixierung nur zögernd erfolgen. Im Zuge der Integrationsbestrebungen, die vor allem in der EWG wirksam werden dürften, müssen sich zwangsläufig neue Konzentrations- und Agglomerationsprozesse ergeben, die der dichtbesiedelten und hochentwickelten Rhein-Rhône-Achse und einigen nahen Ballungsgebieten weiteres Potential zuführen. Weite Gebiete in Westfrankreich, Nordengland und Süditalien zeigen diffizile Entwicklungsprobleme, während Gebiete wie der Elsaß, der Hunsrück oder die Eifel, ehemals Randgebiete mit zahlreichen Problemen, allmählich in eine günstigere Lage kommen. Aus dieser Sicht erhalten die Forderungen nach Bildung weniger, aber leistungsfähiger Entwicklungsschwerpunkte von ausreichender Attraktivität zusätzliches Gewicht, weil über sie eine wirksame Verbindung der zahllosen kleinen Städte mit den großen Zentren des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens auch in einem möglich gewordenen europäischen Staatenbund verwirklicht werden könnte. Wie dringend zugleich die Ordnungsprobleme vor allem in Ballungen wie London, Paris oder Rom mit ihren vollen Metropolenfunktionen sowie der großen Zahl von Städten mit metropolen Teilfunktionen in den Niederlanden und der Bundesrepublik sind, braucht nicht weiter erläutert zu werden. Die Notwendigkeit eines verbindenden Verkehrssystems, nicht anders als in der Form einer europäischen Hochleistungsbahn vorstellbar, die ganz außergewöhnliche räumliche und regionale Wirkungen entfalten würde, weist ebenfalls auf eine Regionalpolitik im angesprochenen umfassenden Sinn hin. Wenn neuerdings die Entwicklung der Agglomeration Paris in Frankreich anders betrachtet wird, wenn die Forderung nach Dekonzentration tatsächlich von einem Gewährenlassen oder gar einer Unterstützung der Konzentration abgelöst würde, so wäre das wohl im Sinne der Förderung einer Hauptstadt für den europäischen Staatenbund zu verstehen. Gleichgültig, wie man zu einem solchen Ansinnen stehen mag, das Erfordernis eines leistungsfähigen Netzes von zentralen Orten für den gesamten Raum ist offensichtlich. Daraus ergibt sich aber auch, daß die großen Städte der Bundesrepublik, vor allem bei der Abstimmung bedeuten-

der Investitionskomplexe, enger zusammenarbeiten müssen, gerade weil sie spezielle, aber begrenzte Funktionen als Metropolen ausüben. Es ist an der Zeit, Klarheit über die eigenen Interessen zu gewinnen, wenn gemeinsame Aufgaben und Ziele verfolgt werden sollen.

In dieser Untersuchung haben wir uns darum bemüht, den Rahmen für die Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik, die oft mißverständlich als Regionalpolitik bezeichnet wird, zu skizzieren. Bei den Zielvorstellungen für eine heute nur ganzheitlich zu verstehende Regionalpolitik wird nicht nach Zielen der regionalen Wirtschaftspolitik und nach Zielen der Raumordnung oder der Landes-, Regional- und Ortsplanung unterschieden werden können. Der erforderliche interdisziplinäre Ansatz konnte aus verschiedenen Gründen in dieser Arbeit nur in ganz bescheidenem Maße verfolgt werden. Wir haben jedoch immer wieder versucht, eine ganzheitliche Betrachtung durchzuhalten und eine Vielzahl von Gesichtspunkten aus verschiedenen Lebensbereichen zu berücksichtigen. Selbst wenn die Untersuchung nur als "Steinbruch" für die Errichtung neuer Ideengebäude dienen könnte, mit denen sich umfassende Vorstellungen für die Lenkung der räumlichen und regionalen Entwicklung aufbauen lassen, wäre schon viel gewonnen. Die Umwelt und die Lebensverhältnisse der Bevölkerung können auch unter dem hier angesprochenen Blickwinkel nur als Ganzes gesehen werden. Isolierte und spezialisierte Betrachtungen ohne entsprechende Einbindung in die weiteren Zusammenhänge gehen an den Realitäten vorüber - eine Binsenwahrheit, deren Beachtung allzu leicht und allzu oft versäumt wird.

Literaturverzeichnis

Agrarsoziale Gesellschaft, Göttingen: Rundbrief XXIII/5/1972 und Rundbrief XXIII/9/1972.

Dieselbe: Arbeitskräfte in der Landwirtschaft - Prognose bis 1975 und 1980; Materialsammlung der Agrarsozialen Gesellschaft, Nr. 106, und: Planungsrahmen für Schul- und Bildungseinrichtungen in ländlichen Räumen, Materialsammlung der Agrarsozialen Gesellschaft, Nr. 102, Göttingen 1971.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte (Bd. 26 bzw. 42): Studien zum Problem der Trabantenstadt; 1. Teil: Untersuchungsergebnisse aus Agglomerationsräumen in der BRD, 2. Teil: Untersuchungsergebnisse aus Agglomerationsräumen im Ausland; Hannover 1965 bzw. 1969.

Dieselbe: Forschungs- und Sitzungsberichte (Bd. 66): Die Zukunft des ländlichen Raums; 1. Teil: Grundlagen und Ansätze; Hannover 1971.

Albers, Gerd: Städtebauliche Konzeption und Infrastrukturbereitstellung, in: R. Jochimsen/U. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 255 ff.

Albrecht, Ingrid: Die Wochenendverkehrsregion Hamburg, Hamburg 1967.

Aule, Olgred: Soziale Unterschiede in der Wohnungsversorgung, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 26. Jg. (1972), Heft 4.

Bahrdt, Hans Paul: Die moderne Großstadt, Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Hamburg 1969.

Derselbe: Humaner Städtebau, Hamburg 1969.

Beirat für Raumordnung beim Bundesministerium des Innern: Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, verschiedene Folgen.

Berlepsch-Valendas und Hansen: Die Gartenstadt München-Perlach, München 1910.

Berndt, Heide: Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern, Stuttgart/Bern 1968.

Dieselbe: Ist der Funktionalismus eine funktionale Architektur? in: Berndt, Heide/Lorenzer, Alfred/Horn, Klaus: Architektur als Ideologie, Frankfurt 1968.

Blücher, Vicco Graf: Freizeit im Ruhrgebiet, Bielefeld und Essen 1971.

Derselbe: Die Generation der Unbefangenen, Köln 1966.

Derselbe: Das Freizeitproblem und seine Bewältigung, in: Hermann Giesecke (Hrsg.): Freizeit und Konsumerziehung, Göttingen 1968.

Blume, Otto: Alte Menschen in einer Großstadt, in: Veröffentlichungen des Instituts für Selbsthilfe und Sozialforschung e.V., Bd. 6, Göttingen 1962.

Böventer, Edwin von: Artikel "Raumwirtschaftstheorie" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart und Tübingen 1964, S. 714 ff.

Derselbe: Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen, in: H. Arndt/D. Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 183 ff.

Borries, H.W. von: Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Abhandlungen, Bd. 56, Hannover 1969, S. 139 und 141.

Boudeville, J.R.: Problems of regional economic planning, Edinburgh 1966.

Boulding, K.: Die neuen Leitbilder, Düsseldorf 1958.

Boustedt, Olaf: Artikel "Stadtregionen", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970; Bd. 3, Sp. 320 ff.

Brösse, Ulrich: Ziele der Regionalpolitik, in: Bauwelt 60 (1969) 25 (=Stadtbauwelt 22), S. 128 ff.

Derselbe: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik - Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972.

Brücher, Wolfgang: Ziele und Ergebnisse der industriellen Dezentralisierung in Frankreich, in: Raumforschung und Raumordnung, Hannover 29 (1971) 6.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Informationsbriefe für Raumordnung; Kohlhammer Verlag/Deutscher Gemeindeverlag, Mainz.

Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen: Versuchs- und Vergleichsbauten und Demonstrationsmaßnahmen, in: Informationen 21, Bonn 1968.
Bundesregierung: Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, Bonn, Bundestagsdrucksache VI/1497.
Bundesregierung: Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Bonn, Bundestagsdrucksache VI/1340.
Burckhardt, Ernst F.: Bemerkungen zur Hochhausfrage, in: "Plan" Schweizerische Zeitschrift für Landes- Regional- und Ortsplanung, 8. Jg., (1951) Heft 1.
Chombart de Lauwe, Paul H.: Essais de sociologie, Paris 1965.
Coop, A.: De recreatie en Meyendel, in: Beplanung en Recreatie in de Haagsduinen, Belmontia, Ecologic Facs., 2/1958.
Curdes, G., Mäcke, Thoss: Zur Formulierung von Entwicklungszielen für die Rhein-Ruhr-Ballung, in: Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung, Düsseldorf 1969.
Dähne, Eberhard/Steinhaus, Kurt (Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, Marburg): Problemstudie zu ausgewählten Entwicklungsproblemen des Ruhrgebiets (Untersuchung im Auftrag des RKW, Frankfurt), Marburg 1969 (unveröffentlicht).
Dahl, Robert A./Lindblohm, Charles E.: Sieben Grundziele der Gesellschaftsgestaltung, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Gérard Gäfgen, Köln und Berlin 1966.
Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung, Bad Homburg: Möglichkeiten zur Abgrenzung arbeitsmarktpolitischer Aktionsräume im Lande Nordrhein-Westfalen (Gutachten im Auftrag des Arbeits- und Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf 1970.
Deutscher Städtetag: Erneuerung unserer Städte, Neue Schriften Heft 6, Köln 1960.
Dhonau, Wilhelm: Zur Landentwicklung gehören Ideen - drei Gemeinden an einem neuen See, in: Wasser und Boden 22(1970) 3, S. 66 ff.
Dittes, Ellen: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft, Frankfurt 1972 (Sonderheft der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen).
Dittes, Ellen: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder für den Wohnungsbau, Frankfurt 1972 (Sonderheft der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen).
Dittrich, Erich: Die räumliche Ordnung in der Bundesrepublik und ihre Entwicklung, in: Raum und Ordnung, Bad Godesberg 1963.
Drost, Helmar: Soziale Indikatoren - Eine neue Bewegung, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt, Heft 26 (1972) 28, S. 39 ff.
Duwendag, Dieter: Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die BRD bis 1975; Institut für Wohnungs- und Siedlungswesen, Universität Münster 1970.
Divo Institut: Der westdeutsche Markt in Zahlen, Frankfurt 1958.
Divo Pressedienst, Frankfurt I/II 1966.
Egner, Erich: Artikel "Raumwirtschaftspolitik" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart und Tübingen 1964, S. 694 ff.
Ernst, Werner: Artikel "Leitbild" im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Sp. 1907 ff.
Esters, Günther: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Industrieansiedlung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, Berlin 1969.
Evers, Hans: Artikel "Social Costs" im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Sp. 2959 ff.
Forrester, J.W.: World Dynamics, Cambridge/Mass. 1971.
Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen: Das Wohnhochhaus - Hinweise für Planung, Ausführung und Betrieb, Heft 68, Stuttgart 1962.
Fricke, W./Lindner, H./Mohr, A./Stümpfig, G./Thelen, P./Weimer, K.H.: Auf dem Wege zur Dienstleistungsindustrie, Frankfurt 1971; Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft / Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, Bd. 4.
Friedeburg, Ludwig von: Betriebsklima, Studien zur Deutung empirischer Untersuchungen in industriellen Großbetrieben, Frankfurt 1963.
Fourastié, Jean: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts; Köln-Deutz 1954.
Derselbe: Die große Metamorphose des 20. Jahrhunderts; Düsseldorf und Wien 1954.
Derselbe: Die 40.000 Stunden. Aufgaben und Chancen der sozialen Evolution; Düsseldorf und Wien 1966.

Frey, R.L.: Infrastruktur - Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen 1970.
Fürst, Dietrich/Zimmermann, Klaus: Unternehmerische Standortwahl und regionalpolitisches Instrumentarium, in: Informationen, Bad Godesberg, 22 (1972) 8, S. 203 ff.
Gälzer, Ralf: Erholungsgebiete der Großstadt, in: Grünflächen in der Stadtregion, Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Hannover 1964.
Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft - Festschrift für Andreas Predöhl, Hrsg. Harald Jürgensen, Göttingen 1964, S. 386 ff.
Gleichmann, Peter: Sozialwissenschaftliche Aspekte der Grünplanung in der Großstadt, Stuttgart 1963.
Derselbe: Soziologie großstädtischer Grünnutzung, in: Grünflächen in der Stadtregion, Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Hannover 1964.
Göb, Rüdiger: Regionale Wirtschaftspolitik und metaökonomische Regionalpolitik, in: structur/Raum und Siedlung, Zeitschrift für Planung, Entwicklung und Umwelt, Köln (1972) 8, S. 169 f.
Göderitz, Johannes, Hoffmann, R.: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957.
Gottmann, Jean: Urban Centrality and the Interweaving of Quarternary Activities, in: Ekistics, Athen (1970) Bd. 29, Nr. 174, S. 322 ff.
Großmann, M.: Beitrag zur Erforschung des Bedarfs einer Großstadt an öffentlichen Gärten und Parkanlagen, nach Untersuchungen im Berliner Gebiet, Berlin 1958.
Gunzert, R.: Frankfurts Wohnungen und ihre Bewohner, Frankfurt 1952.
Habermas, Jürgen: Soziologische Notizen zum Verhältnis von Arbeit und Freizeit, in: Konkrete Vernunft, G. Funke (Hrsg.): Festschrift für E. Rothacker, Bonn 1958.
Derselbe: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962.
Hägerstrand, T.: Innovation Diffusion as a Spatial Process, Chicago 1967.
Hansen, N.M.: Rural Poverty and the Urban Crisis - A Strategy for Regional Development, Bloomington/London 1970.
Hartenstein, Wolfgang: Verkehrssoziologie, in: Planung, Bau und Betrieb des Schnellverkehrs in Ballungsräumen, Berlin 1964.
Hegen, Ewald: Warum sie nicht ins Theater gehen, in: General-Anzeiger vom 21./22. Oktober 1972, S. III.
Hentig, Hartmut: Freizeit als Befreiungszeit, in: Merkur, Jg. XXIII, Heft 7, 1969.
Hermansen, Tormod: Development Poles and Related Theories - A Synoptical Review; Conference on Growth Poles Hypotheses and Politics; Maschinenschriftliches Manuskript, Genf 1971.
Herlyn, Ulfert: Wohnen im Hochhaus, Stuttgart 1970.
Hesse, J.J.: Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse bei der Stadtentwicklung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Stuttgart und Köln 10 (1971), Bd. I, S. 26 ff.
Hilgard, Ernest/Atkinson, Richard: Introduction to Psychology, New York, Chicago, u.a., 1967.
Hirschmann, A.O.: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1967.
Hoover, E.M.: The Location of Economic Activities, New York 1948.
Iblher, Peter: Hauptstadt oder Hauptstädte? Die Machtverteilung zwischen den Großstädten der BRD, Opladen 1970.
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Bauvorausschätzung 1971 - 1981, München 1971.
Infas/Institut für angewandte Sozialwissenschaft: Dorf und Schule in Hessen, Bad Godesberg 1961.
Dasselbe: Duisburg und seine Bürger, Bad Godesberg 1961.
Dasselbe: Duisburg, Strukturen und Tendenzen, Bad Godesberg 1962.
Dasselbe: Beobachtungen zur Stadtentwicklung, Bad Godesberg 1963.
Dasselbe: Berufsweg und Verkehrsmittel aus der Sicht des Verkehrsteilnehmers (Kurzfassung), Bad Godesberg 1969.
Dasselbe: Vergleichende City-Studie. Spezieller Teil Düsseldorf, Bad Godesberg 1967.
Dasselbe: Verbraucherstudie Essen, City und Nebenzentrum, Bad Godesberg 1966.
Ipsen, Gunther: Standort und Wohnort, Köln und Opladen 1957 (Text- und Anlagenband).
Isard, Walter: Location and Space-Economy, Cambridge 1956.

Isbary, G./Müller, G./v.d. Heide, H.J.: Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen, Merkmale und Abgrenzungen. Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlung 57 (2 Bände), Hannover 1969.
Isenberg, Gerhard: Artikel "Ballungsgebiete", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970; Bd. 1, Sp. 114 ff.
Jacobs, Jane: Tod und Leben großer amerikanischer Städte, Berlin, Frankfurt, u.a. 1963.
Jansen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Gütersloh 1967.
Jochimsen, Reimut: Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966.
Derselbe/Treuner/Gustafsson: Kommunale Industrie- und Gewerbeförderung, Köln und Berlin 1970.
Jouvenel, Bertrand de: Jenseits der Leistungsgesellschaft. Elemente sozialer Planung und Vorausschau. Aus dem Französischen übersetzt von Karl Held, Freiburg 1971.
Jürgensen, Harald: Geballte Dezentralisierung durch Einkaufsnebenzentren, in: Raum und Siedlung, Köln (1968) 6, S. 143 ff.
Derselbe: Kriterien zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit zentraler Orte als Entwicklungsschwerpunkte für ländliche Gebiete (Veröffentlichung vorgesehen).
Kapp, K.W.: Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Zürich 1958.
Klages, Helmut: Der Nachbarschaftsgedanke und die nachbarliche Wirklichkeit in der Großstadt, Stuttgart, Berlin 1968.
Derselbe: Soziologische Aspekte der Stadt- und Verkehrsplanung, in: Planung, Bau und Betrieb des Schnellverkehrs in Ballungsräumen, Berlin 1964.
Klein, Hans-Joachim: Wohneigentum in der Stadtregion, Karlsruhe 1970.
Kloten, Norbert/Zehender, W./Höpfner, K.: Das Größenproblem in der Regionalpolitik - Zur Abhängigkeit des Wirkungsgrades regionalpolitischer Maßnahmen von der Größe der geförderten Orte (Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft), Tübingen 1970 (maschinenschriftliche Vervielfältigung).
Kneller, Friedrich: Die Optimalstruktur im bebauten Raum, in: "Raum und Siedlung", Köln 1968/69, S. 214 ff.
Knips, Walter: Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte, Veröffentlichung der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, Tübingen 1970.
König, René: Materialien zur Soziologie der Familie, Bern 1946.
Krysmanski, Renate: Die Nützlichkeit der Landschaft, Düsseldorf 1971.
Külp, Bernhard: Wachstum - Argumente gegen den Indikator Sozialprodukt, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt 26 (1972) 27.
Küpper, N.J.: Ziele, Mittel und Ergebnisse der regionalen Entwicklungspolitik in Großbritannien, in: Raumforschung und Raumordnung, Hannover 29 (1971) 6.
Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1966, in: Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Nr. 37.
Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970.
Lauritzen, Lauritz: Mehr Demokratie im Städtebau - Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover 1972.
Lauschmann, Elisabeth: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1970.
Lendholt, Werner: Über die Problematik städtebaulicher Richtwerte für Grün- und Freiflächen, in: Grünflächen in der Großstadt, Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.), Hannover 1964.
Lenz-Romeiss, Felizitas: Freizeitplanung, Bauwelt, 63. Jg., (1972), Heft 25/26.
Levy, Leo/Visosky, Harold M.: The Quality of Urban Life. An Analysis from the Perspective of Mental Health, in: Urban America: Goals and Problems, August 1967.
Liefmann-Keil: Erreichte Ziele - Neue Aufgaben. Die Verwirklichung von Zielen als dynamischer Prozeß, in: Universitas, Freiburg, 24 (1969), S. 44.
Linde, Hans: Artikel "Urbanität", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Sp. 3477 ff.
Lowinski, Leonhard: Soziologische Bedeutung des Eigenheimbaus und die Möglichkeiten der Förderung des Eigenheimgedankens, in: Jürgen Heuer und Leonhard Lowinski: Das Eigenheim, Köln-Braunsfeld 1955.

Lührs, Georg/Thelen, Peter: Alternative Vorschläge zur Abgrenzung regionaler Fördergebiete (Forschungsbericht des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung) Bad Godesberg 1970.
Lütge, Friedrich: Wohnungswirtschaft. Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft, Stuttgart 1949.
Likasczyk, Kurt: Artikel "Einstellungen", in: Wörterbuch der Soziologie, (Hrsg.) Wilhelm Bernsdorf, Stuttgart 1969, S. 211.
Maas, F.M.: Een onderzoek naar de soziale waarde van Arnhems Parken, Wageningen 1954.
Marx, Detlef: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968, in: Landesentwicklung - Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 24.
Derselbe: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966.
Meadows, D.L. u.a.: The Limits of Growth, New York 1972 (Die Grenzen des Wachstums. Aus dem Amerikanischen von H.D. Heck, Stuttgart 1972).
Metra Divo: Stadt- und Regionalforschung. Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität der Bevölkerung in ländlichen Räumen, Frankfurt 1971.
Meyer, Paul M.: Regionale Verbraucherstrukturen, in: Raum und Gesellschaft, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1950.
Möller, Walter: Regionalstadt Frankfurt - ein Beitrag zu Diskussion; Frankfurt o.J.
Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969.
Müller-Ibold, Klaus: Zur Frage der Wirtschaftlichkeit im Städtebau unter besonderer Berücksichtigung der Infrastruktur, in: R. Jochimsen/U.E. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970. (Schriften des Vereins für Socialpolitik) S. 283 ff.
Mumford, Lewis: Die Stadt. Geschichte und Ausblick, Köln und Berlin 1961.
Myrdal, Gunnar: Objektivität in der Sozialforschung, aus dem Englischen von Ursula Deiniger, Frankfurt 1971.
Derselbe: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959.
Neef, Rainer: Die Bedeutung des Grundbesitzes in den Städten, Kursbuch 27, 1972.
Neue Heimat: So möchte ich wohnen, Ergebnisse einer wohnungswirtschaftlichen Befragung der Bevölkerung in 11 deutschen Städten, Bd. 1, Hamburg 1955.
Niesing, Hartmut: Gewerbepark als Instrument der regionalen Industrieansiedlungspolitik, in: Reimut Jochimsen und U.E. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 653 ff.
Nowotny, Ewald: Regionalökonomie - eine Übersicht über Entwicklung, Probleme und Methoden; Wien, New York 1971.
Oswald, Hans: Die überschätzte Stadt, Breisgau und Olten 1966.
Ockenfels, H.D.: Das Konzept einer wachstums- oder produktivitätsorientierten Regionalpolitik, in: Ordo - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 22. Bd., 1971, S. 397 ff.
Partzsch, Dieter: "Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 1, Sp. 2586 ff.
Perloff, H.S. und Wingo, L. (Hrsg.): Issues in Urban Economics, Baltimore 1968.
Perroux, Francois: L'économie du XXe siècle, Paris 1964 (2. Auflage).
Derselbe: Les firmes motrices et la planification de la Croissance d'une économie nationale, in: On Political Economics and Econometrics -Essays in Honour of Oscar Lange, Warschau 1965.
Peters, H.R.: Regionale Wirtschaftspolitik und System-Ziel-Konformität, Hannover 1971 (Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Beiträge, Bd. 7).
Pfeil, Elisabeth: Nachbarkreis und Verkehrskreis in der Großstadt, in: Daseinsformen der Großstadt, Tübingen 1959.
Dieselbe: Großstadtforschung, Hannover 1972.
Dieselbe: Die Wohnwünsche der Bergarbeiter, Tübingen 1954.
Dieselbe: Soziologische Erwartungen an die künftige Stadt, in: Die Stadt unserer Erwartungen, hrsg. vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1968, S. 37 ff.
Pirath, Carl: Das Grundproblem des öffentlichen Personennahverkehrs in europäischen Großstädten und seine Lösungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg., (1954) Heft 3/4.

Pollock, Friedrich: Automation, Frankfurt 1956.
Priebe, Hermann: Landwirtschaft in der Welt von morgen, Düsseldorf und Wien 1970.
Projektgruppe für Planung in den Entwicklungsländern: Modelle zur Veranschaulichung von Stadt-Wachstumsprozessen, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (Hrsg. R. Jochimsen/U.E. Simonis), Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, S. 107 ff.).
Randow, Friedrich von: Agrarstrukturwandel durch gesamtwirtschaftlichen Sog, in: Raum und Siedlung, Köln (1969) 7, S. 147 ff.
Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW) e.V./Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, Bd. 4, W. Fricke, H. Lindner, A. Mohr, G. Stümpfig, P. Thelen, K.H. Weimer: Auf dem Wege zur Dienstleistungsindustrie? Frankfurt 1971.
Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, Bundesgesetzblatt III, 2300-1, S. 307.
Riemer, Svend: The Modern City, New York 1952.
Riehl, Wilhelm H.: Die Naturgeschichte des Volkes, 1. Bd.: Land und Leute, Stuttgart und Tübingen 1954.
Rittenbruch, Klaus: Zur Anwendung der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, Berlin 1968.
Ritter, Wigand: Fremdenverkehr in Europa, Leiden 1966.
Ronge, A.: Eine Befragung von Hochhausbewohnern in West-Berlin, in: Bauwelt 48, Jg. (1957), Heft 24.
Rudorff, Margarete: Die Schrumpfung des Begriffs "Wohnung" und ihre Folgerungen, in: Soziale Welt VI (1955).
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1968, vorgelegt am 2.12.1968, Bundestagsdrucksache V/3550.
Salin, Edgar: Urbanität, in: Erneuerung unserer Städte - Vorträge, Aussprachen, Ergebnisse der 11. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1960, Stuttgart und Köln 1960, S. 9 ff.
Schelsky, Helmut: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, Stuttgart 1955.
Schlecht, Otto: Künftige Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik, in: structur/Raum und Siedlung, Zeitschrift für Planung, Entwicklung und Umwelt, Köln (1972) 8, S. 171 ff.
Schmidt-Relenberg, Norbert: Soziologie und Städtebau, Bern 1968.
Schneider, H.K.: Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute; hrsg. von Erich Schneider, Berlin 1967.
Schröder, Dieter: Wachstum - Qualität oder Quantität? in: Wirtschaftswoche, Frankfurt 26 (1972) 24.
Schröder, Dieter unter Mitarbeit von K. Roesler und G. Zubeil: Wachstum und Gesellschaftspolitik. Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1971.
Schwonke, Martin/Herlyn, Ulfert; Wolfsburg: Soziologische Analyse einer jungen Industriestadt, Stuttgart 1967.
Siebert, Horst: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970.
Siefer, Gregor/Vogt, W.R.: Untersuchung zum Wochenendverkehr der Hamburger Bevölkerung, Hamburg 1967.
Silbermann, Alphons: Vom Wohnen der Deutschen, Köln und Opladen 1963.
Simmel, Georg: Soziologie, Leipzig 1908.
SIN - Städtebauinstitut Nürnberg: Unveröffentlichtes Manuskript über die Umzugswilligkeit der Bevölkerung, Nürnberg 1968.
Spengelin, Friedrich und Mitarbeiter: Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten, Bonn-Bad Godesberg 1972 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen).
Statistisches Bundesamt: Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961, Heft 16, Januar 1968, S. 33.
Statistisches Jahrbuch für die BRD 1971.
Storbeck, Dietrich: Artikel "Regionale Wirtschaftspolitik", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Sp. 2622 ff.
Derselbe: Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik, in: Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Bielefeld 1969, S. 61 ff.
Streit, E.: Regionale Aspekte des Wachstumspolkonzepts, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 22 (1971) 2.

Strzygowski, Walter: Europa braucht Naturparke, Horn 1959.
Tank, Hannes: Die Überbauung von Gleisanlagen - ein Weg zur Integration des expandierenden Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen, in: aufbau, Wien (1970) 5/6, S. 214 ff.
Derselbe: Gedanken zum Thema Zersiedlung, in: Natur und Landschaft, Bonn-Bad Godesberg 44 (1969) 5, S. 115 ff.
Derselbe: Industriezentren - ein Beitrag zur Raumordnung und Landesentwicklung, in: Raum und Siedlung, Köln, (1967) 12, S. 277 ff.
Derselbe: Ungenutzter Raum im städtischen Gebiet, in: Raum und Siedlung, Köln (1969) 12, S. 265 ff.
Thiele, Hans: Zum Ausbauprogramm der deutschen Bundesbahn, in: Informationen, Bonn-Bad Godesberg, 21 (1972) 19, S. 507 ff.
Treuner, Peter: Rahmenplanung ohne Konzept? in: Wirtschaftswoche, Frankfurt, 25 (1971) 4.
Derselbe: Regionalforschung in Nordamerika, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft (Hrsg.) Harald Jürgensen und Kurt Littmann, Göttingen, 20 (1969) 3.
United Nations Research Institute for Social Development - Geneva: Regional Development in Western Europe - Experience and Prospects, Brüssel 1970.
Velsinger, Paul: Entscheidungen ohne explizit formulierte Ziele bei unvollkommener Information, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Opladen 1971.
Vernon, Raymond: Metropolis 1985 - An Interpretation of the Findings of the New York Metropolitan Region Study, Cambridge/Mass. 1960.
Voigt, Fritz/Frerich, J./Radel, R. und Unterburg, G.: Wirtschaftliche Entleerungsgebiete in Industrieländern. Ein Beitrag zur Theorie der Raumwirtschaft und der Regionalpolitik für die BRD, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln und Opladen 1969.
Wagener, Frido unter Mitarbeit von Walter Büchsel u.a.: Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder, Göttingen 1971.
Derselbe unter Mitarbeit von Walter Büchsel u.a.: Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder, Bonn-Bad Godesberg 1972 (Selbstverlag der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung).
Wagner, Friedrich A.: Die Urlaubswelt von morgen, Köln-Düsseldorf 1970.
Weber, Paul: Neu-Listernohl, in: Raumforschung und Raumordnung (1968), Heft 5.
Weeber, Rotraut: Eine neue Wohnumwelt, Stuttgart/Bern 1970.
Wessels, Theodor: Zur Problematik des tertiären Sektors in der modernen Volkswirtschaft, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft - Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1964.
Widmaier, H.P.: Wachstum - Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt, in: Wirtschaftswoche Frankfurt, 26 (1972) 31.
Willeke, Rainer: Straßenverkehrsprobleme in Ballungsräumen, in: structur/ Raum und Siedlung, Köln 1972 (4).
Wirtschaft und Statistik (Statistisches Bundesamt Wiesbaden): 1963, Heft 1; 1969, Heft 1, 2, 3 und 9; 1970, Heft 5.
Wittkau, Klaus: Rahmenpolitik des Städtebaus, Berlin 1971.
Wurzbacher, Gerhard/Pflaum, Renate u.a.: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1954.
Zapf, Katrin/Heil, Karolus u.a.: Stadt am Stadtrand, Frankfurt 1969.
Zimmermann, Horst: Programmstudie Regionalpolitik - Vorschläge für Grundsatzuntersuchungen, Hrsg.: Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1969.
Derselbe: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Basel und Tübingen 1970.
Derselbe: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 17 (1966), Heft 2, S. 225 ff.

1) Vgl. Paul Velsinger: Entscheidungen ohne explizit formulierte Ziele bei unvollkommener Information. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen; Opladen 1971, S. 22 f. und S. 30 f. Dort werden Einzelheiten zu den angesprochenen Fragen, auch zu den politischen Bedenken gegen präzisierte Zielvorstellungen aufgeführt.

2) Vgl. den Aufsatz von Peter Treuner: Regionalforschung in Nordamerika, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft (Hrsg. Harald Jürgensen und Kurt Littmann), Göttingen 20 (1969) 3.

3) Vgl. Gunnar Myrdal: Objektivität in der Sozialforschung, aus dem Englischen von Ursula Deiniger, Frankfurt 1971, S. 42.

4) Eine ausführliche Kritik an der Raumordnungspolitik bzw. an der regionalen Wirtschaftspolitik kann hier nicht gegeben werden. Es sei daher nur allgemein auf die einschlägigen, wenn auch recht verstreuten Veröffentlichungen hingewiesen.

5) Von den verschiedenen Autoren (J.H. Müller, H.O. Hirschmann u.a.) ist ein erweiterter Ansatz gefordert worden, nachdem sich die Erkenntnis durchsetzte, daß eine regionale Wirtschaftspolitik mit ökonomischen Zielsetzungen in weitgehend sekundär oder tertiär orientierten Wirtschaften und Gesellschaften nur wenig befriedigende Ergebnisse zeitigt. Vgl. auch United Nations Research Institute for Social Development - Geneva (UNRISD): Regional Development in Western Europe. Experiences and Prospects; Brüssel 1970, S. 18.

6) Abgesehen davon, daß heute sowohl in den großen Ballungen als auch in den Rückstands- oder Notstandsgebieten besondere Probleme, wenn auch in verschiedener Art zu lösen sind, ist es eigentlich verwunderlich, daß man diese beiden Gebietskategorien nicht im Zusammenhang sieht. So setzt sich in der Bundesrepublik Deutschland erst allmählich die Erkenntnis durch, daß sowohl in den Streuungsgebieten als auch in den Ballungsgebieten staatlicher Einfluß im Sinne regionalpolitischen Handelns geltend gemacht werden muß.

7) Vgl. auch Ausführungen auf S. 15 ff.

8) Myrdal hält Wertungen, von denen man ausgeht, nicht für nachteilig, wenn sie bewußt herausgestellt werden. Vgl. Gunnar Myrdal, a.a.O., S. 72.

9) Noch kann man nicht von einer "geschlossenen" Regionalökonomie sprechen, da zahlreiche wichtige Fragen unbeantwortet sind. Doch wurden jetzt auch im deutschsprachigen Raum Versuche der Zusammenfassung unternommen: Elisabeth Lauschmann: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1970. Ewald Nowotny: Regionalökonomie - eine Übersicht über Entwicklung, Probleme und Methoden; Wien/New York 1971.

10) Die Gegenüberstellung dieser beiden sozusagen komplementären Gebietskategorien ist auf verschiedene Art immer wieder verwendet worden. Vgl. z.B. Detlef Marx: Voraussetzungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968.
Zur Abgrenzung der Ballungsgebiete finden sich übersichtliche Beiträge im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970; Vgl. Gerhard Isenberg: Artikel "Ballungsgebiete", Spalte 114 ff. (Bd. 1). Vgl. auch Olaf Boustedt: Artikel "Stadtregionen", Spalte 320 ff. (Bd. 3).
Auf spezielle Probleme der Streuungsgebiete geht eine andere Untersuchung ein. Vgl. Georg Lührs/ Peter Thelen: Alternative Vorschläge zur Abgrenzung regionaler Fördergebiete (Forschungsbericht des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bad Godesberg 1970.

11) Weitere Angaben und zahlreiche Daten können den zuvor genannten Artikeln im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung bzw. den diesen Artikeln zugrunde liegenden Veröffentlichungen entnommen werden.

12) Vgl. auch Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Bonn, Bundestagsdrucksache VI/1340, S. 34 und die ergänzenden Karten; ferner Fritz Voigt, J. Frerich, R. Radel und G. Unterburg: Wirtschaftliche Entleerungsgebiete in Industrieländern. Ein Beitrag zur Theorie der Raumwirtschaft und der Regionalpolitik für die BRD (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen); Köln und Opladen 1969, S. 90 ff.

13) Auf das häufige Streben nach Ziel-Mittel-Systemen in geschlossener Hierarchie bzw. nach zentralen Axiomen trotz des damit verbundenen Leerformelcharakters weist Ulrich Brösse hin: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik. Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen; Berlin 1972/vgl. S. 34 und S. 41.

14) R. Dewey: Human Nature and Conduct, Washington 1944, S. 34 f. (Zitiert bei Ulrich Brösse, a.a.O., S. 34/Fußnote 2).

15) Vgl. auch H.D. Ockenfels: Das Konzept einer wachstums- oder produktivitätsorientierten Regionalpolitik, in: Ordo - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 22. Band (1971), S. 397 ff., insbesondere S. 404-406.

16) Einen Einblick in die Fülle der abzustimmenden Tätigkeiten, sowie der zu Koordination bzw. Kooperation zu bewegenden Institutionen gibt H. K. Schneider: Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute; hrsg. von Erich Schneider; Berlin 1967.

17) Von einer allgemeinen Klärung der Zusammenhänge bei den Zielbeziehungen wird man wohl noch nicht sprechen können. Weitere Beiträge zu diesem Thema zu liefern, wird nicht versucht, da die Aufgabe dieser Untersuchung in der Skizzierung eines materiellen Rahmens für die Ziele der Regionalpolitik liegt. Deshalb wird dieses an sich wichtige Kapitel recht kurz gefaßt, zumal eine aufschlußreiche Übersicht vorliegt; Vgl. Ulrich Brösse: a.a.O., Kapitel 10; Zielbeziehungen, S. 61 ff.; dort sind auch Literaturhinweise zu finden.

18) Vgl. auch J.H. Müller: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, S. 55.

19) Vgl. auch E. Liefmann-Keil: Erreichte Ziele - Neue Aufgaben. Die Verwirklichung von Zielen als dynamischer Prozeß, in: Universitas 24 (1969), S. 44.

20) Gerade administrativ-politische Absichtserklärungen weisen oft derartige Leerformeln auf (z.B. Bundesraumordnungsgesetz). Eine erste Stufe der Ergänzung könnte mit Hilfe einer Darstellung möglicher Kollisionsgefahren erfolgen. Vgl. auch Dietrich Storbeck: Zielkonflikt-Systeme als Ansatz zur rationalen Gesellschaftspolitik, in: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Bielefeld 1969, S. 61 ff.

21) Lange Zeit gingen die Bemühungen der Raumordnung bei der Suche nach Zielvorstellungen in diese Richtung. Auch das Bundesraumordnungsgesetz zeigt den Versuch, aus allgemeinen Werten Ziele abzuleiten, vermag jedoch keine operationalen Vorstellungen zu geben. Die Verbindung zu den grundlegenden Ansprüchen und Bedürfnissen bzw. der sozial-ökonomischen Entwicklung kann nicht gelingen. So bringt das Gesetz nur Leerformeln, deren vager Charakter in einem Bundesraumordnungsprogramm ausgefüllt werden muß.

22) Ein ganz pragmatisches Vorgehen bei der Ermittlung und Verwirklichung von Zielen fordert Horst Zimmermann. Vgl. dazu: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 17 (1966) H. 2, S. 225 ff, insbesondere S. 242 und S. 245.

23) Eine vermittelnde Darstellung, die zwischen den zuvor skizzierten Extremen liegt, bringt Ulrich Brösse. Vgl. dazu: Ziele der Regionalpolitik, in: Bauwelt 60 (1969) 25 (= Stadtbauwelt 22), S. 128 ff., insbesondere S. 128 und S. 131.

24) Zu den vorläufig noch zahlreichen Unvollkommenheiten in dieser Hinsicht vgl. Paul Velsinger: Entscheidungen ohne explizit formulierte Ziele bei unvollkommener Information, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Opladen 1971, insbesondere S. 16 und S. 22 ff.

25) Vgl. z.B. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1972-75, Bundestagsdrucksache VI/2451 (Bonn 14.7.71).

26) Hinzuweisen wäre auf die zahlreichen von privaten Forschungsinstituten oder von den entsprechenden Stellen in den verschiedenen Ebenen der Verwaltung erarbeiteten Gutachten.

27) Vgl. Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Hrsg. von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970.

28) Vgl. auch Informationsbriefe für Raumordnung. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern (Kohlhammer Verlag/Deutscher Gemeindeverlag, Mainz) R 4.1.2. Dort werden die Fachplanungsgesetze aufgeführt, die in diesem Stadium der Entwicklung als bedeutsam für die regionale Entwicklung angesehen werden.

29) Interessante Aufschlüsse über die organisatorische Lokalisierung von Institutionen zur Bewältigung dieser Aufgaben ergeben sich, wenn man beispielsweise die Einordnung der Raumordnungs-, der Landesplanungs- oder Landesentwicklungsbehörden in den staatlichen Verwaltungen der Bundesländer betrachtet. Bei den Landesregierungen sind diese Stellen oft in den Staatskanzleien untergebracht, d.h. sie befinden sich zentral in der Verwaltung des Ministerpräsidenten. Die Regionalplanung hat im allgemeinen einen weitgehend autonomen Status, da sie zwischen der staatlichen und kommunalen Ebene vermitteln muß. - Beim Vergleich der europäischen Länder wird der Überblick schwieriger, weil hier der verschiedene Staatsaufbau (zentraler/dezentraler Charakter vor allem) zu berücksichtigen wäre.

30) United Nations Research Institute vor Social Development - Geneva: Regional Development in Western Europe. Experiences and Prospects; Brüssel 1970. In dieser Untersuchung werden die derzeitigen Möglichkeiten regionalpolitischen Handelns kritisch dargestellt. Vgl. insbesondere S. 21 ff., S. 38 ff. und S. 61 ff.

31) Interessant sind in diesem Zusammenhang z.B. gewisse zentralisierende Bestrebungen in der BRD und dezentralisierende Bestrebungen in Frankreich, die auf eine neue Festlegung der politisch-administrativen Strukturen der Länder innerhalb einer neuen optimalen Bandbreite zielen.

32) Vgl. z.B. Erich Egner: Artikel "Raumwirtschaftspolitik" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 8, Stuttgart und Tübingen 1964, S. 694 ff., insbesondere S. 695; bzw. E.M. Hoover: The Location of Economic Activities, New York 1948.

33) Interessant wäre in diesem Zusammenhang auch die optimistische und die pessimistische Interpretation von Zuständen des "Ungleichgewichts" durch A.O. Hirschmann und Gunnar Myrdal bzw. die vermittelnde These von Ulrich Brösse (Vgl. auch Ausführungen auf S. 36).

34) Vgl. z.B. Erich Egner: Artikel "Raumwirtschaftspolitik", a.a.O., S. 694 ff., insbesondere S. 696; bzw. Hans Evers: Artikel "Social Costs" im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Spalte 2959 ff.

35) Zahlreiche Ökonomen vertreten die Agglomerationsthese, berücksichtigen bei dieser Forderung jedoch kaum soziologische und politische Gesichtspunkte. Erich Dittrich hat sich dagegen in zahlreichen Publikationen der fünfziger und sechziger Jahre die Deglomerationsthese zu eigen gemacht, dabei aber wohl doch die Vorteile kräftiger städtischer Pole verkannt.

36) Hier wäre vor allem auf die theoretischen Darlegungen von R.L. Frey, Reimut Jochimsen oder Jacques Stohler hinzuweisen; vgl. auch P.G.

Jansen: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Gütersloh 1967.

37) Vgl. Detlef Marx: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung - Landesentwicklung, Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 24, Düsseldorf 1968; und: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966; ferner wären verschiedene Veröffentlichungen, vor allem von Harald Jürgensen, in diesem Zusammenhang zu nennen.
Eine Kritik zu den Ansätzen dieser Art bringt H.D. Ockenfels: Das Konzept einer wachstums- oder produktivitätsorientierten Regionalpolitik, in: Ordo - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1971) 22. Bd., S. 397 ff.

38) In diesem Zusammenhang wäre vor allem auf die Theorie der Entwicklungspole als einer Theorie des wirtschaftlichen Wachstums von François Perroux hinzuweisen, die von J.R. Boudeville auf den Raum bezogen worden ist.

39) Auf die Bedeutung der gegebenen Agglomerationen für die Entscheidungen bei der Standortwahl (Gründung und Verlagerung) weist H.W. von Borries hin: Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Abhandlungen Band 56, Hannover 1969, S. 99 und 139.

40) Nochmals sei in diesem Zusammenhang auf die Thesen von A.O. Hirschmann, Gunnar Myrdal und Ulrich Brösse hingewiesen (vgl. auch Ausführungen auf S. 36 f.).

41) Die Regional Science in den USA - Walter Isard und seine Mitarbeiter wären vor allem zu nennen - versuchten, die vielfältigen Abhängigkeiten zu erfassen, dürften aber vorläufig nicht zu befriedigenden Ergebnissen gekommen sein, weil ihre Betrachtung zu mechanistisch und deterministisch ausgerichtet war.
Edwin von Böventer hat sich nach Anregungen von der genannten Forschungsrichtung ebenfalls um Aussagen zu einer Raumwirtschafts- oder Raumnutzungstheorie bemüht, die auch die wichtigsten Verbindungen zur Lehre von den zentralen Orten schafft. Vgl. vor allem die zusammenfassende Darstellung des Artikels "Raumwirtschaftstheorie" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Band 8, Stuttgart und Tübingen 1964, S. 714 ff.

42) Vgl. Helmar Drost: Soziale Indikatoren - Eine neue Bewegung, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt/Main 26 (1972) 28, S. 39 ff. Dort wird ein kurzgefaßter Überblick zur Entwicklung und zum derzeitigen Stand einschließlich einer Literaturübersicht gegeben.

43) Aus den theoretischen Grundlagen können zahlreiche Begriffe für die Ausrichtung der Regionalpolitik abgeleitet werden: z.B. wachstums-, produktivitäts-, entwicklungs- oder versorgungsorientierte Regionalpolitik. - Bezüglich des Ansatzpunktes im Geflecht der Gegebenheiten und Entwicklungen könnte man von regionaler Struktur-, Prozeß- und Niveaupolitik sprechen.

44) Vgl. auch Ulrich Brösse: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 41. Hier wird Kritik an der Neigung der Forschung, "ästhetische" Thesen und Theorien zu formulieren, geübt, mit deren Hilfe die rauhe Wirklichkeit nur einseitig oder unvollständig erfaßt werden könne.

45) Vgl. auch Dietrich Storbeck: Artikel "Regionale Wirtschaftspolitik" im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Spalte 2622 ff., insbesondere 2626 ff. Die hier gegebene Übersicht zu den Arten der Regionalpolitik ist jedoch, vor allem durch die vorwiegend ökonomische Perspektive, nicht als vollständig anzusehen.

46) Der Einsatz der Regionalpolitik lediglich zur Mobilisierung bzw. zur Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums bzw. der wirtschaftlichen Produktivität ist bald als törichte Aufgabe erkannt worden. - Bei der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit wäre vor allem an die "Schaffung wertgleicher Lebensverhältnisse" zu denken, auch für Gebiete,

in denen, wie z.B. in den USA, Neger, Mexikaner oder Indianer, keinen Anschluß an die allgemeine Entwicklung finden konnten. - Bei einer allseitigen Entwicklung könnten neben der gleichrangigen Behandlung der wichtigsten Lebensbereiche auch historische, stammesmäßige und landschaftliche Bezüge berücksichtigt werden (Ansätze im Bundesraumordnungsgesetz).

47) Ein Überblick zu den grundsätzlichen Einsatzmöglichkeiten der Fachplanung geben verschiedene Informationsbriefe für Raumordnung, hrsg. vom Bundesministerium des Innern (Kohlhammer-Verlag/Deutscher Gemeindeverlag, Mainz). Vgl. R 6.1.1 bis 6.5.6.

48) Komprimierte Übersichten zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung der neueren Zeit finden sich in zwei Informationsbriefen für Raumordnung, a.a.O., R 1.2.1 und R 1.2.2. Im übrigen wäre auf die verschiedenen historischen Abhandlungen hinzuweisen, die von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover herausgegeben worden sind.

49) Vgl. Günther Esters: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Industrieansiedlung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, Berlin 1969, Heft 16, S. 62.

50) Vgl. auch Kapitel 4. und 5., S. 41 ff. bzw. S. 92 ff. Von dort aus ist eine Lücke zu den allgemeinen gesellschaftspolitischen Zielen zu konstatieren, die sich kaum in nächster Zeit schließen lassen wird.

51) Grundsätzlich gilt hier natürlich auch das, was zu den Zielbeziehungen in Zielsystemen gesagt wurde, da die allgemeinen gesellschaftspolitischen Ziele gewissermaßen die Spitze bei den "Pyramiden" oder den "Hierarchien" der besonderen Zielvorstellungen abgeben.

52) So heißt es im Godesberger Programm der SPD: "Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität, die aus gemeinsamer Verbundenheit folgende gegenseitige Verpflichtung, sind die Grundwerte des sozialistischen Wollens."

53) Vgl. Robert A. Dahl und Charles E. Lindblohm: Sieben Grundziele der Gesellschaftsgestaltung, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Gérard Gäfgen, Köln und Berlin 1966, S. 211 ff. (mit angemessener Einbeziehung soll hier ungefähr das ausgedrückt werden, was an anderem Ort mit Solidarität umschrieben wird).

54) Vor allem in der Wirtschaftspolitik hat man von magischen Dreiecken, Vierecken oder Fünfecken gesprochen. Detlef Marx hat ein magisches Dreieck für die Landesplanung und Landesentwicklung erwähnt, in dem er die Konkurrenzsituation von wirtschaftlichem Wachstum, sozialer Gerechtigkeit und der Qualität der Vitalsituation skizzierte. Vgl. in: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968 (Landesentwicklung - Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 24), S. 16. Die Vorstellung dieser Vielecke hat jedoch den Nachteil, daß sie die vertikalen zugunsten der horizontalen Beziehungen vernachlässigten.

55) Bedauerlicherweise klafft eine Lücke zwischen den gesellschaftspolitischen Zielen und den Zielen beispielsweise für einzelne Ressorts. Hier gibt es kaum Untersuchungen, die sich um eine systematische Klärung der vielfältigen Beziehungen bemühen.

56) Einen Überblick zur Bedeutung dieser Bereiche für das Raumgefüge und die Regionalpolitik geben insbesondere einige Informationsbriefe für Raumordnung, a.a.O.; vgl. R 2.1.1, 2.1.3, 2.2.2 und 2.2.3.

57) Vgl. zu diesen verschiedenartigen Perspektiven auch: Lewis Mumford: Die Stadt. Geschichte und Ausblick, Köln und Berlin 1961. Dort wird ein eindrucksvoller Überblick zur städtischen Entwicklung von der Antike bis zur Gegenwart gegeben. - Eine Erfassung der Gesamtheit eines Ballungsgebietes stellt eine umfangreiche Analyse der Region New York dar. Vgl. Raymond Vernon: Metropolis 1985 - An Interpretation of the Findings of the New York Metropolitan Region Study, Cambridge/Mass. 1960.

58) Bei der Volkszählung im Jahre 1970 wurde ermittelt, daß beispielsweise in Stuttgart 12 %, in Frankfurt 11 % und in München 10 % der Einwohner Ausländer sind ("Vergleichende Städtestatistik des Deutschen Städtetages") - Ähnliche Zahlen sind in den großen Städten der Länder im übrigen Mitteleuropa zu erwarten, wobei jedoch beträchtliche Unterschiede infolge differierender Freizügigkeit zwischen dem östlichen und westlichen Teil gegeben sein dürften.

59) Eberhard Dähne/Kurt Steinhaus (Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung, Marburg): Problemstudie zu ausgewählten Entwicklungsproblemen des Ruhrgebiets (Untersuchung im Auftrag des RKW, Frankfurt), Marburg 1969 (unveröffentlicht), S. 71 ff, S. 101 ff und S. 281 (Zusammenfassung).

60) Eine übersichtliche Darstellung dieses Abwanderungsprozesses unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des Verkehrswesens geben Fritz Voigt, J. Frerich, R. Radel und G. Unterburg: a.a.O., vgl. insbesondere S. 11 ff. und S. 90 ff.

61) Wenn z.B. in Norwegen Luftverunreinigungen aus den englischen Industriegebieten festgestellt werden können, so zeigt dieses Beispiel, ähnlich wie das kaum vorstellbare Weiterwirken von Chemikalien in tierischen Nahrungsketten, daß immer wieder Zusammenhänge bestehen, deren Betrachtung oder Kenntnisnahme man vernachlässigt hat.

62) Eine Sammlung von Aufsätzen zu diesen Problemen hat Bertrand de Jouvenel vorgelegt: Jenseits der Leistungsgesellschaft. Elemente sozialer Planung und Vorausschau. Aus dem Französischen übersetzt von Karl Held, Freiburg 1971.

63) Paul Noack, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 29.9.1971, S. 11 (Artikel "Eine neue Wirtschaftsgesinnung").

64) Ein systematischer Versuch, bestimmte Aspekte dieses Fragenkomplexes zu durchdringen, wurde unternommen - Horst Zimmermann: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Basel und Tübingen 1970.

65) Mit diesen Fragen zwischen Anthropologie, Soziologie und Ökonomie hat sich vor allem Jean Fourastié befaßt: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts; Köln-Deutz 1954; Die große Metamorphose des 20. Jahrhunderts; Düsseldorf und Wien 1964; Die 40.000 Stunden. Aufgaben und Chancen der sozialen Evolution; Düsseldorf und Wien 1966.

66) Vgl. auch Dieter Schröder unter Mitarbeit von K. Roesler und G. Zubeil: Wachstum und Gesellschaftspolitik. Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums. Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1971, S. 44; bzw. Dieter Schröder: Wachstum - Qualität oder Quantität? in: Wirtschaftswoche, Frankfurt 26 (1972) 24, S. 37 ff.

67) Vgl. auch Bernhard Külp: Wachstum - Argumente gegen den Indikator Sozialprodukt, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt 26 (1972) 27, S. 35 ff.

68) Zu den unterschiedlichen Auffassungen von A.O. Hirschmann und Gunnar Myrdal hinsichtlich regionaler Entwicklungsdiskrepanzen konnte eine interessante These formuliert werden, die beide Auffassungen unter empirischen Bezügen vereinigt. Vgl. Ulrich Brösse: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., 1972, S. 105 ff. Hier kommt eine mittel- und langfristige Perspektive zur Anwendung, die bei entsprechender Absicherung die Thesen von Myrdal und Hirschmann relativieren und integrieren könnte.

69) Vgl. Dieter Schröder und Mitarbeiter, a.a.O., S. 53 ff. (Darstellung zur "Wachstumspolitischen Situation in der BRD")

70) In diesem Zusammenhang wären vor allem zwei neuere Untersuchungen zu nennen: J.W. Forrester: World Dynamics, Cambridge/Mass. 1971; D.L. Meadows et al.: The Limits of Growth, New York 1972 (Die Grenzen des Wachstums. Aus dem Amerikanischen von H.D. Heck, Stuttgart 1972).

71) Es handelt sich hier um die Prozesse der Strukturverschiebung und -umwandlung, die zuerst von Colin Clark und Jean Fourastié systematisch dargestellt wurden. Eine kurzgefaßte Darstellung zu den wichtigsten Ursachen, Erscheinungen und Verläufen ist in der folgenden Übersicht zu finden: Informationsbriefe für Raumordnung, a.a.O., R 6.4.1.

72) In der einschlägigen Literatur finden sich auch vergleichende Darstellungen für die Entwicklungen in verschiedenen Ländern.

73) Vgl. Jean Gottmann: Urban Centrality and the Interweaving of Quarternary Activities, in: Ekistics, Athen (1970) Bd. 29, Nr. 174, S. 322 ff. (Im Unterschied zu Hermann Kahn, der unter "quarternary activities" Dienstleistungen im Zusammenhang mit wachsender Freizeit versteht, bezeichnet J. Gottmann mit diesem Begriff besondere Leitungs- und Führungstätigkeiten von Angestellten, Technikern und Managern.) - Vgl. auch Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW) e.V./Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD/ Bd. 4: Fricke, Lindner, Mohr, Stümpfig, Thelen, Weimer: Auf dem Wege zur Dienstleistungsindustrie? Frankfurt/M. 1971.

74) Vgl. Agrarsoziale Gesellschaft, Göttingen, Rundbrief XXIII/5/1972. Weitere Angaben können einer Schätzung entnommen werden: Arbeitskräfte in der Landwirtschaft - Prognose bis 1975 und 1980; Materialsammlung der Agrarsozialen Gesellschaft, Nr. 106.

75) Vgl. dazu auch H.W. v. Borries: Ökonomische Grundlagen der Westdeutschen Siedlungsstruktur. Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlung, Bd. 56; insbesondere S. 79 ff. Aktuelle Analysen und Prognosen zu den verschiedensten Sachverhalten finden sich in den Raumordnungsberichten 1968 und 1970 der Bundesregierung (Bonn, Bundestagsdrucksache V/3958 und VI/1340).

76) H.W. v. Borries weist auf die starke Beharrung hin, die von der gegebenen Siedlungsstruktur ausgeht: "Ein wirksamer Standortfaktor ... ist die ... vorgegebene Siedlungsstruktur; denn sie ist ein Datum und in gewisser Weise eine Richtschnur der unternehmerischen Standortentscheidung." H.W. v. Borries: a.a.O., S. 139.

77) Vgl. dazu den Bericht über Planungen dieser Art in: Informationen, Bad Godesberg 21 (1971) 24, S. 653 f.

78) Zum Zusammenhang zwischen falscher Stadt- und Landesentwicklung sowie dem wirtschaftlichen Wachstum vgl. Dieter Schröder und Mitarbeiter: a.a.O., S. 51 f.

79) Vgl. auch Klaus Müller-Ibold: Zur Frage der Wirtschaftlichkeit im Städtebau unter besonderer Berücksichtigung der Infrastruktur, in: R. Jochimsen/U.E. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 283 ff.

80) Auf den angesprochenen Sachverhalt bezüglich der Standortwahl vor allem im Hinblick auf Industriebetriebe dürfte zuerst Edwin von Böventer hingewiesen haben.

81) Vgl. Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, Bundesgesetzblatt III 2300-1, S. 307.

82) Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 14. Juni 1966, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Nr. 37, S. 178.

83) Vgl. Detlev Marx, Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, in: Landesentwicklung, Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 24, S. 16.

84) Vgl. ebenda, S. 17.

85) Vgl. Kurt Lukasczyk: Artikel "Einstellungen", in: Wörterbuch der Soziologie (Hrsg.) Wilhelm Bernsdorf, S. 211, Stuttgart 1969.

86) Zum Bedürfnisbegriff vgl. u.a. Ernest Hilgard, Richard C. Atkinson: Introduction to Psychology, New York, Chicago, u.a. 1967, S. 118 ff. Hilgard und Atkinson sprechen anstelle von erlernten Bedürfnissen u.a. auch von motivational dispositions.

87) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, Stuttgart 1970, S. 152.

88) Vgl. ebenda, S. 52 ff, vgl. auch Heide Berndt: Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern Stuttgart/Bern 1968, S. 147 ff. und Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, Hannover 1972, S. 215 ff.

89) Marie J. Chombart de Lauwe (Mündliche Mitteilung) zitiert nach Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, Hannover 1972, S. 215.

90) ebenda

91) Vgl. hierzu etwa Berlepsch-Valendas und Hansen: Die Gartenstadt München-Perlach, München 1910, S. 33 ff.

92) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, Stuttgart 1970, S. 50.

93) Vgl. ebenda, S. 44 ff.

94) Vgl. René König: Materialien zur Soziologie der Familie, Bern 1946, S. 57 ff.

95) Dies wird bei der Gestaltung der Küche häufig vergessen, so daß zu kleine Küchen eine Hauptquelle der Unzufriedenheit darstellen.

96) Vgl. u.a. Margarete Rudorff: Die Schrumpfung des Begriffs "Wohnung" und ihre Folgerungen, in: Soziale Welt VI (1955), S. 46.

97) Vgl. hierzu u.a. Alphons Silbermann: Vom Wohnen der Deutschen, Köln und Opladen 1963, S. 75 f. - Martin Schwonke, Ulfert Herlyn, Wolfsburg: Soziologische Analyse einer jungen Industriestadt, Stuttgart 1967, S. 133. Die Konzentration der Freizeitbeschäftigungen auf den häuslichen Bereich konnte Blücher auch für Jugendliche nachweisen. Vgl. Viggo Graf Blücher: Die Generation der Unbefangenen, Köln 1966, S. 112.

98) Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Volks- und Berufszählung vom 6. Juni 1961, Heft 16, Januar 1968, S. 33.

99) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Die moderne Großstadt, Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Hamburg 1969, S. 48. Nach einer Erhebung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes betrug der Anteil der Haushalte mit 5 und mehr Personen bereits 17 % gegenüber 13 % in der amtlichen Statistik, zitiert nach Norbert Schmidt-Relenberg: Soziologie und Städtebau, Stuttgart/Bern 1968, S. 155.

100) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Die moderne Großstadt, a.a.O., S. 55.

101) Vgl. Wirtschaft und Statistik 1969, Heft 9, S. 502. Diese Zahlen müssen jedoch als überhöht angesehen werden.

102) Vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1971, S. 40.

103) Vgl. Wirtschaft und Statistik, 1969, Heft 9, S. 502.

104) Vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1971, S.39, S. 40.

105) Der Anteil der in einer Produktions- und Wohngemeinschaft lebenden Bevölkerung betrug laut Infas im Bundesdurchschnitt 12 %, in ländlichen Räumen dagegen etwa 30 %. Vgl. Infas: Duisburg und seine Bürger, Bad Godesberg 1961, S. 68.

106) Divo Pressedienst: Frankfurt I/II 1966, S. 4. Danach ist vor allem der Wohnungswechsel in Großstädten (z.B. München, Frankfurt, Hamburg) überdurchschnittlich hoch.

107) Vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1971, S. 256.

108) Eigene Berechnungen aus Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1971, S. 254.

109) Vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 1, 1969, S. 32. Die aufgeführten Gemeindegrößenklassen stimmen nicht mit den hier für ländliche und städtische Regionen verwendeten überein, geben aber die vermuteten Unterschiede der Tendenz nach wieder.

110) Eigene Berechnungen aus Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1971, S. 257. Bei diesen Angaben ist jedoch zu berücksichtigen, daß in ländlichen Räumen das Ein- oder Zweifamilieneigenheim vorherrscht.

111) Nach Angaben der Ifo-Bauvorausschätzung 1971-81 waren immerhin 1968 noch 4,9 % der Haushalte in Großstädten ohne eigene Wohnung. Von 800.000 Haushalten der BRD (4,1 % aller Haushalte), die in Baracken und Behelfswohnungen untergebracht waren, entfielen 1968 350.000 auf Großstädte, vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Bauvorausschätzung 1971-1981, München 1971, S. 54, zitiert nach Rainer Neef: Die Bedeutung des Grundbesitzes in den Städten, Kursbuch 27, 1972, S. 45.
Auf die Frage, wo die Grenze zwischen subjektiv empfundener Wohnungsnot und gestiegenen Wohnraumansprüchen liegt, kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden, zumal die Grenze fließend und von einer Reihe von Faktoren wie z.B. Schichtzugehörigkeit abhängig ist.

112) Über die Wohnverhältnisse älterer Menschen und kinderreicher Familien vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 1969, S. 91 ff. bzw. Heft 1, 1963, S. 29 ff.

113) Vgl. SIN Städtebauinstitut Nürnberg, unveröffentlichtes Manuskript: Über die Umzugswilligkeit der Bevölkerung, Nürnberg 1968.

114) Vgl. Paul H. Chombart de Lauwe: Paris Essais de sociologie, Paris 1965, S. VII. Vgl. auch Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 233.

115) Vgl. Olgred Aule: Soziale Unterschiede in der Wohnungsversorgung, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 25. Jg., 1972, Heft 4, S. 206.

116) Vgl. Viggo Graf Blücher: Freizeit im Ruhrgebiet, Bielefeld und Essen 1971, S. 50. Die Untersuchung bezog dabei sowohl ländliche als auch städtische Räume mit ein.

117) Vgl. hierzu Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 219.

118) Vgl. Norbert Schmidt-Relenberg: Soziologie und Städtebau, a.a.O., S. 156 ff.

119) Vgl. Friedrich Lütge: Wohnungswirtschaft: Eine systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Wohnungswirtschaft, Stuttgart 1949, S. 424 ff.

120) Vgl. Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 221.

121) In diese Richtung weist auch das Ergebnis, wonach die emotionale Bindung an Familie, Verwandtschaft und Nachbarschaft in ländlichen Räumen besonders stark ausgeprägt ist und ein wichtiges Mobilitätshemmnis darstellt. Vgl. Metra Divo, Stadt- und Regionalforschung: Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität der Bevölkerung in ländlichen Räumen, Frankfurt 1971, S. 40.

122) Vgl. Materialsammlung der ASG, Nr. 102, Planungsrahmen für Schul- und Bildungseinrichtungen in ländlichen Räumen, Göttingen 1971, S. 19.

123) Vgl. unten S. 70.

124) In der Regel bedeuten eigene Wohnungen für jeweils kleinere Familieneinheiten auch bei gleicher Raumzahl eine Erhöhung des Flächenbedarfs, da z.B. jede Wohnung ihre eigene Küche, Bad und Toilette u.a., benötigt.

125) Zumindest in den nach 1957 erbauten Neubauwohnungen läßt sich eine zunehmende Angleichung der Mietpreise pro qm in den Teilräumen beobachten, vgl. Wirtschaft und Statistik 1970, Heft 5, S. 269.

126) Vgl. Ernst F. Burckhardt: Bemerkungen zur Hochhausfrage, in: "Plan", Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung, 8. Jg. (1951) Heft 1, S. 2.

127) Vgl. Leonhard Lowinski: Soziologische Bedeutung des Eigenheimbaues und die Möglichkeiten der Förderung des Eigenheimgedankens, in: Jürgen Heuer und Leonhard Lowinski: Das Eigenheim, Köln-Braunsfeld 1955, S. 31.

128) Vgl. Wilhelm H. Riehl: Die Naturgeschichte des Volkes, 1. Band, Land und Leute, Stuttgart und Tübingen 1954, S. 61 ff.

129) Vgl. Neue Heimat: Ergebnisse einer wohnungswirtschaftlichen Befragung der Bevölkerung in 11 deutschen Städten, So möchte ich wohnen, Hamburg 1955, Band 1, S. 30.

130) Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, a.a.O., Hamburg 1955, S. 116 f. Die Ergebnisse von Herlyn sind insofern nicht für die städtische Bevölkerung insgesamt repräsentativ, als nur Bewohner von Hochhäusern befragt wurden.

131) Im Anschluß an Herlyn, dessen Untersuchungsergebnisse diesem Kapitel weitgehend zugrunde liegen, wird unter einem Wohnhochhaus ein Gebäudetyp mit mindestens 9 Vollgeschossen verstanden.

132) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, a.a.O., S. 143.

133) Dies gilt weniger für das Reihenhaus, auf das hier aber nicht näher eingegangen werden kann.

134) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, a.a.O., S. 144.

135) Vgl. Georg Simmel: Soziologie, Leipzig 1908, S. 645.

136) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, a.a.O., S. 147 ff.

137) Vgl. ebenda, S. 116 ff. Lediglich 11 % der Befragten lehnten das Wohnhochhaus ab.

138) Vgl. u.a. Das Wohnhochhaus, Hinweise für Planung, Ausführung und Betrieb, Veröffentlichung der Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen, Heft 68, Stuttgart 1962, S. 10 und A. Ronge: Eine Befragung von Hochhausbewohnern in West-Berlin, in: Bauwelt 48. Jg. (1957) Heft 24, S. 572.

139) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Humaner Städtebau, a.a.O., S. 107.

140) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, a.a.O., S. 167.

141) Vgl. Hans-Joachim Klein: Wohneigentum in der Stadtregion, Karlsruhe 1970, S. 47.

142) Vgl. Elisabeth Pfeil: Nachbarkreis und Verkehrskreis in der Großstadt, in: Daseinsformen der Großstadt, Tübingen 1959, S. 199. Vgl. Hierzu auch Helmut Klages: Der Nachbarschaftsgedanke und die nachbarliche Wirklichkeit in der Großstadt, Stuttgart, Berlin u.a. 1968, S. 147 ff. Aber auch die Unabhängigkeit der Hausfrau gegenüber der Nachbarschaft ist durch moderne Massenkommunikationsmittel, insbesondere das Telefon, durch das Verwandte und Freunde leichter erreichbar werden, gestiegen.

143) Vgl. Ulfert Herlyn: Wohnen im Hochhaus, a.a.O., S. 246, zur Frage schichtenspezifischer Unterschiede im Nachbarschaftsverhalten, vgl. auch Elisabeth Pfeil: Nachbarkreis und Verkehrskreis in der Großstadt, a.a.O., S. 198.

144) Die Umsiedlung von Dorfbewohnern in übergeordnete städtische Zentren scheiterte nach den Ergebnissen einer Befragungsstudie u.a. auch an der Ablehnung der städtischen Wohnweise. Vgl. Paul Weber: Neu-Listernohl, in: Raumforschung und Raumordnung (1968) Heft 5, S. 194.

145) Vgl. Elisabeth Pfeil: Nachbarkreis und Verkehrskreis in der Großstadt, a.a.O., S. 187. Vgl. Hans Oswald: Die überschätzte Stadt, Breisgau und Olten 1966, S. 123 ff.

146) Vgl. Metra Divo: Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., S. 40, aber auch Paul Weber: Neu-Listernohl, a.a.O., S. 199.

147) Vgl. Gerhard Wurzbacher, Renate Pflaum: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1954, S. 113 ff. und 147 ff.

149) Zur Frage der Auswirkungen zu großer bevölkerungsmäßiger Verdichtung vgl. u.a. Leo Levy und Harold M. Visotsky: The Quality of Urban Life: An Analysis From the Perspektive of Mental Health in: Urban America: Goals and Problems August 1967, S. 100 ff. und Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 326.

150) Vgl. Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 340.

151) Vgl. Hans-Joachim Klein: Wohneigentum in der Stadtregion, a.a.O., S. 46 ff.

152) Vgl. Metra Divo: Wohnort und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., S. 40.

153) Vgl. Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 184 ff.

154) Vgl. Svend Riemer: The Modern City, New York 1952, S. 110.

155) Vgl. Martin Schwonke, Ulfert Herlyn, Wolfsburg: a.a.O., S. 119 ff. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Klages durch Ermittlung von Umzugswünschen und der Einstellung zum Sozialmilieu, vgl. Helmut Klages: Der Nachbarschaftsgedanke, a.a.O., S. 130 ff.

156) Vgl. Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 184 ff.

157) Vgl. Helmut Klages: Der Nachbarschaftsgedanke ..., a.a.O., S. 130 ff. Nach Klages spielt der Prestigeaspekt eine wichtigere Rolle als die Unterschiede in den Lebensgewohnheiten.

158) Vgl. ebenda.

159) Vgl. Norbert Schmidt-Relenberg: Soziologie und Städtebau, a.a.O., S. 102.

160) Vielfach wird die These vertreten, daß allein durch die räumliche Nähe soziale Vorurteile abgebaut werden bzw. umgekehrt durch räumliche Distanzen verstärkt werden. Diese These ist aber durch empirische Untersuchungen bisher nicht hinreichend belegt worden. Umgekehrt gibt es auch Hinweise dafür, daß sich soziale Gegensätze durch ein nahes Beieinander eher noch verschärfen. Vgl. hierzu u.a. Helmut Klages: Der Nachbarschaftsgedanke, a.a.O., S. 110 ff. Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 184 ff. Norbert Schmidt-Relenberg: Soziologie und Städtebau, a.a.O., S. 198 f.

161) Vgl. Elisabeth Pfeil: Die Wohnwünsche der Bergarbeiter, Tübingen 1954, S. 118.

162) Vgl. Hans Oswald: Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 126 f.

163) Vgl. Katrin Zapf, Karolus Heil u.a.: Stadt am Stadtrand, Frankfurt 1969, S. 220.

164) Vgl. Otto Blume: Alte Menschen in einer Großstadt, in: Veröffentlichungen des Instituts für Selbsthilfe und Sozialforschung e.V., Band 6, Göttingen 1962, S. 64.

165) Vgl. Paul Bahrdt: Humaner Städtebau, a.a.O., S. 120.

166) Heide Berndt: Ist der Funktionalismus eine funktionale Architektur? in: Heide Berndt, Alfred Lorenzer u.a.: Architektur als Ideologie, Frankfurt 1968, S. 15 ff.

167) Für eine Funktionstrennung setzten sich u.a. Göderitz und Hoffmann ein, vgl. Johannes Göderitz, R. Hoffmann u.a.: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, Tübingen 1957. Für die räumliche Multifunktionalität trat vor allem Jacobs ein, vgl. Jane Jacobs: Tod und Leben großer amerikanischer Städte, Berlin, Frankfurt u.a. 1963, vgl. zu diesem Problemkreis Norbert Schmidt-Relenberg: Soziologie und Städtebau, a.a.O., S. 206 f.

168) Versuchs- und Vergleichsbauten und Demonstrationsmaßnahmen des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen, Informationen 21, Bonn 1968.

169) Vgl. Katrin Zapf, Karolus Heil u.a.: Stadt am Stadtrand, Frankfurt 1969, S. 271 ff.

170) Vgl. Katrin Zapf: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 309 ff.

171) Vgl. ebenda, S. 317 ff.

172) Vgl. Katrin Zapf: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 322.

173) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Humaner Städtebau, a.a.O., S. 114.

174) Zur Frage der Ausstattung ländlicher Räume mit Bildungseinrichtungen sowie zu Fragen der Reaktion der Bevölkerung auf das Bildungsangebot vgl. u.a. Infas: Dorf und Schule in Hessen, Bad Godesberg 1961, S. 33, vgl. auch Materialsammlung der ASG Nr. 102, Planungsrahmen für Schul- und Bildungseinrichtungen in ländlichen Räumen, Göttingen 1971, S. 17. Hier wird u.a. darauf hingewiesen, daß weite Entfernungen zu den höheren Bildungseinrichtungen die Wahl des Schultyps stark negativ beeinflussen.

175) Vgl. Metra Divo: Stadt und Regionalforschung. Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität ..., a.a.O., S. 34 ff.

176) Nach den Ergebnissen einer etwas älteren Erhebung von Infas betrieben fast 2/3 der ländlichen Bevölkerung in mehr oder weniger großem Umfang neben- oder hauptberuflich Acker- und Gartenbau, vgl. Infas: Dorf und Schule in Hessen, a.a.O., S. 7, vgl. auch Paul W. Meyer: Regionale Verbrauchsstrukturen in: Raum und Gesellschaft, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1950, S. 97.

177) Es werden leider nur Angaben über Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern gemacht. Vgl. Wirtschaft und Statistik 1970, Heft 5, S. 267.

178) Vgl. ebenda.

179) Vgl. Infas: Dorf und Schule in Hessen, a.a.O., S. 81 ff. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß sich auch in ländlichen Räumen unter dem Einfluß der Industrialisierung die Stellung des Kindes stark gewandelt hat, worauf Wurzbacher bereits 1954 hingewiesen hat. Vgl. Gerhard Wurzbacher, Renate Pflaum: Das Dorf im Spannungsfeld, a.a.O., S. 110.

180) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte der Grünplanung in der Großstadt, Stuttgart 1963, S. 9.

181) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Die moderne Großstadt, Hamburg 1969, S. 98 ff.

182) Vgl. Viggo Graf Blücher: Das Freizeitproblem und seine Bewältigung, in: Hermann Giesecke (Hrsg.): Freizeit und Konsumerziehung, Göttingen 1968, S. 77.

183) Vgl. Renate Krysmanski: Die Nützlichkeit der Landschaft, Düsseldorf 1971, S. 62 f.
Die These, daß das Verhalten in der Freizeit bestimmten psychologi-

schen Zwängen unterliegt, wird hier nicht so verstanden, daß bereits das Vorhandensein bestimmter Freizeiteinrichtungen einen Zwang zur "richtigen" Freizeitgestaltung ausübt. Vielmehr wird in Übereinstimmung mit dem hier gewählten Ansatz angenommen, daß erst bei Vorhandensein bestimmter latenter Wünsche der Bevölkerung entsprechende freizeitkonforme Einrichtungen einen "Anreiz" auf das Verhalten ausüben. Eine etwas andere Sicht findet sich u.a. bei Hartmut v. Hentig: Freizeit als Befreiungszeit, in: Merkur, Jg. XXIII, Heft 7, 1969, S. 605-622.

184) Vgl. Jürgen Habermas: Soziologische Notizen zum Verhältnis von Arbeit und Freizeit, in: Konkrete Vernunft, Festschrift für E. Rothacker, G. Funke (Hrsg.) Bonn 1958, S. 224.

185) Es liegen lediglich Teilergebnisse und Einzelbeobachtungen vor, von denen die nachfolgenden Überlegungen ausgehen.

186) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 81; vgl. auch Ralf Gälzer: Erholungsgebiete der Großstadt, in: Grünflächen in der Stadtregion, Hrsg. Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Hannover 1964, S. 73 ff.

187) Vgl. Peter Gleichmann: Soziologie großstädtischer Grünnutzung, in: Grünflächen in der Stadtregion, a.a.O., S. 10. Vgl. auch M.F. Mass: Een onderzoek naar de soziale waarde van Arnhems Parken. Wageningen 1954, zitiert nach Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte ..., a.a.O., S. 73.

188) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 81.

189) Vgl. Gregor Siefer, W.R. Vogt: Untersuchung zum Wochenendverkehr der Hamburger Bevölkerung, Hamburg 1967, S. 19.

190) Vgl. ebenda, S. 33 ff. Als zumutbarer Höchstzeitaufwand wurden 2 Stunden angegeben. Vgl. auch Ingrid Albrecht: Die Wochenendverkehrsregion Hamburgs, Hamburg 1967, S. 43 ff.

191) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 53.

192) Vgl. u.a. Ralf Gälzer: Erholungsgebiete der Großstadt, in: Grünplanung in der Großstadt, a.a.O., S. 74.

193) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 53.

194) In diesem Punkt scheinen zwischen den einzelnen Regionen erhebliche Unterschiede aufzutreten. Gleichmann ermittelte für Hannover einen Anteil von 25 % der Bevölkerung, die regelmäßig am Wochenende ins Grüne fahren, vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte ..., a.a.O., S. 95. In einer in Hamburg durchgeführten Erhebung betrug der Anteil bereits über 50 % der Bevölkerung, Vgl. Fußnote 189.

195) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 55 ff.

196) Der Anteil der Wohnungen ohne Balkon beträgt nach Gleichmann für Hannover bei den nach 1948 gebauten Neubauwohnungen lediglich 49 %, vgl. ebenda, S. 90.

197) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 62.

198) Dies gilt nicht für die sogenannten Kleingartenbesitzer, die sich aus allen sozialen Schichten rekrutieren. Vgl. Peter Gleichmann: Soziologie großstädtischer Grünnutzung, a.a.O., S. 14.

199) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 62.

200) Vgl. Renate Krysmanski: Die Nützlichkeit der Landschaft, a.a.O., S. 59.

201) Vgl. A. Coop: De recreatie en Meyendel, in: Beplanung en Recreatie in den Haagsduinen, Belmontia, Ecologic Facs., 2, 1958, Nr. 12, S. 27, zitiert bei Krymanski: Die Nützlichkeit der Landschaft, a.a.O., S. 77.

202) Vgl. Renate Krysmanski: Die Nützlichkeit der Landschaft, a.a.O., S. 78.

203) Vgl. ebenda, S. 78.

204) Vgl. u.a. Ralf Gälzer: Erholungsgebiete der Großstädte, a.a.O., S. 80 f. Vgl. auch Gregor Siefer u.a.: Untersuchung zum Wochenendverkehr, a.a.O., S. 73 f. Hierfür spricht auch das Ergebnis von Ingrid Albrecht, daß mehr als die Hälfte der Besuchergruppen am Erholungsort ausdrücklich auch andere Menschen wünschen und die Erholung in völliger Einsamkeit ablehnen. Vgl. Ingrid Albrecht: Die Wochenendverkehrsregion ..., a.a.O., S. 36.

205) Vgl. Felizitas Lenz-Romeiss: Freizeitplanung, Bauwelt, 63. Jg., (1972) Heft 25/26, S. 106.

206) Vgl. auch Gregor Siefer u.a.: Untersuchung zum Wochenendverkehr..., a.a.O., S. 11 f.

207) Vgl. Max Grossmann: Beitrag zur Erforschung des Bedarfs einer Großstadt an öffentlichen Gärten und Parkanlagen, nach Untersuchungen im Berliner Gebiet, Berlin 1958, S. 7.

208) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 94.

209) Dies gilt besonders für die Parkanlagen, in denen die Rasenflächen nicht betreten werden dürfen, nicht dagegen für die vereinzelt schon angelegten Freizeitparks. Vgl. Viggo Graf Blücher: Freizeit im Ruhrgebiet, Bielefeld und Essen 1971, S. 189 ff.

210) Vgl. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 71.

211) Daß andererseits auch Hausfrauen mit kleineren bzw. heranwachsenden Kindern Parks selten aufsuchen, dürfte dagegen in erster Linie auf das Problem der räumlichen Entfernung städtischer Grünanlagen von der Wohnung zurückzuführen sein.

212) Vgl. u.a. Peter Gleichmann: Sozialwissenschaftliche Aspekte..., a.a.O., S. 97 f.

213) Vgl. hierzu u.a. Werner Lendholt: Über die Problematik städtebaulicher Richtwerte für Grün- und Freiflächen, in: Grünflächen in der Großstadt, a.a.O., S. 26.

214) Vgl. Wirtschaft und Statistik 1969, Heft 3, S. 160 ff.

215) Vgl. unten, S. 78.

216) Vgl. hierzu auch die Ausführungen über das wachsende Bedürfnis der ländlichen Bevölkerung nach Urbanität, S. 85 f.

217) Vgl. Jürgen Habermas: Soziologische Notizen zum Verhältnis von Arbeit und Freizeit, a.a.O., S. 229. Zur Entwicklung im Dienstleistungssektor vgl. Friedrich Pollock: Automation, Frankfurt 1956, S. 105 ff. Vgl. auch Werner Fricke, Heiner Lindner u.a.: Auf dem Wege zur Dienstleistungsindustrie, Frankfurt 1970.

218) Vgl. Jürgen Habermas: Soziologische Notizen, a.a.O., S. 224.

219) Vgl. Helmut Klages: Soziologische Aspekte der Stadt- und Verkehrsplanung, S. 30, in: Planung, Bau und Betrieb des Schnellverkehrs in Ballungsräumen, Berlin 1964, vgl. auch Katrin Zapf u.a.: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 240. Vgl. Neue Heimat: So möchte ich wohnen, a.a.O.

221) Vgl. ebenda, S. 34.

222) Vgl. Katrin Zapf u.a.: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 252. Vgl. auch Rotraut Weeber: Eine neue Wohnumwelt, Stuttgart/Bern 1970, S. 34.

223) Vgl. Helmut Klages: Sziologische Aspekte der Stadt- und Verkehrsplanung, a.a.O., S. 35.

224) Vgl. ebenda, S. 35.

225) Vgl. Infas: Beobachtungen zur Stadtentwicklung, Bad Godesberg 1963, S. 54.

226) Vgl. Infas: Duisburg Strukturen und Tendenzen, Bad Godesberg 1962, S. 12.

227) Vgl. Metra Divo: Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., Tab. 21, Anhang S. 75.

228) Vgl. u.a. Ludwig von Friedeburg: Betriebsklima, Studien zur Deutung empirischer Untersuchungen in industriellen Großbetrieben, Frankfurt 1963, S. 35.

229) Vgl. Katrin Zapf: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 245 ff.

230) Vgl. Metra Divo: Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., S. 72.

231) Vgl. Rundbrief der ASG, XXIII 9, 1972, S. 121.

232) Vgl. Metra Divo: Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., S. 92. Über 90 % der selbständigen Landwirte lehnten einen Berufswechsel ab.

233) Vgl. Metra Divo: Wohnortmobilität und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., S. 40, Hausbesitz und persönliche Beziehungen bildeten die wichtigsten Mobilitätshemmnisse.

234) Vgl. oben S. 62.

235) Vgl. Arbeitspapier des Arbeits- und Sozialministers NRW, Gewinnung einer Konzeption zukünftiger Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für das Land NRW, in: Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung GmbH. Möglichkeiten zur Abgrenzung arbeitsmarktpolitischer Aktionsräume im Lande Nordrhein-Westfalen, Vorstudie, Düsseldorf 1970.

236) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Die moderne Großstadt, Hamburg 1969, S. 60.

237) Vgl. ebenda, 1969, S. 63 ff.

238) Vgl. auch Helmut Schelsky: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, Stuttgart 1955, S. 350 ff. Schelsky weist hier auf die Gefahr der Überforderung und Primitivierung der Familie bei einem gestörten Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Privatheit hin.

239) Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962, S. 40.

240) Vgl. Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit, a.a.O., S. 178.

241) Hans Oswald: Die überschätzte Stadt, a.a.O., S. 90 ff.

242) Vgl. Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit, a.a.O., S. 191, vgl. auch Divo-Institut: Der westdeutsche Markt in Zahlen, Frankfurt 1958, S. 145 ff.

243) Vgl. Infas: Verbraucherstudie Essen, Bad Godesberg 1966, S. 14 ff. Nur ein geringer Prozentsatz der Güter des täglichen Bedarfs werden aus der Stadtmitte bezogen.

244) Vgl. Infas: Vergleichende Citystudie, Spez. Teil, Düsseldorf, Bad Godesberg 1967, S. 92.

245) Über die Einstellung der Arbeiterschicht zum Theaterbesuch vgl. auch Ewald Hegen: Warum sie nicht ins Theater gehen, in: General-Anzeiger vom 21./22. Oktober 1972, S. III.

246) Vgl. Katrin Zapf: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 291.

247) Vgl. Hans Paul Bahrdt: Humaner Städtebau, a.a.O., S. 189 und Jane Jacobs: Tod und Leben der amerikanischen Städte, Berlin 1963.

248) Vgl. Infas: Verbraucherstudie Essen, a.a.O., S. 87.

249) Über die Motive des Citybesuchs vgl. Infas: Vergleichende Citystudie, Spez. Teil, Düsseldorf, a.a.O., S. 72 ff.

250) Als Beispiel kann Hamburg genannt werden, für dessen City es sehr nachteilig ist, daß das Einkaufszentrum weit entfernt vom Vergnügungszentrum liegt.

251) Vgl. Infas: Vergleichende Citystudie, Spez. Teil, Düsseldorf, a.a.O., S. 94 ff. und Katrin Zapf: Stadt am Stadtrand, a.a.O., S. 291.

252) Vgl. Infas: Verbraucherstudie Essen, a.a.O., S. 87. Zur Frage der Verkehrsprobleme in der City vgl. auch Hans Paul Bahrdt: Humaner Städtebau, a.a.O., S. 178.

253) Vgl. Metra Divo: Die Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität, a.a.O., S. 34 ff. und S. 59 ff.

254) Vgl. oben, S. 62.

255) In diesem Sinne vgl. Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit, a.a.O., S. 191.

256) Vgl. zum Begriff der Verkehrsbedürfnisse Wolfgang Hartenstein: Verkehrssoziologie, S. 9, in: Planung Bau und Betrieb des Schnellverkehrs in Ballungsräumen, a.a.O.

257) Vgl. Wolfgang Hartenstein: Verkehrssoziologie, in: Planung Bau und Betrieb des Schnellverkehrs in Ballungsräumen, a.a.O., S. 19. Der Fußverkehr bleibt dabei ausgeklammert. Nach Pirath verhält sich im europäischen Großstadtverkehr das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Verkehrsmitteln insgesamt wie 66 % zu 34 %.
Vgl. Carl Pirath: Das Grundproblem des öffentlichen Personennahverkehrs in europäischen Großstädten und seine Lösungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg. (1954) Heft 3/4, S. 290.

258) Vgl. hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Infas: Berufsweg und Verkehrsmittel aus der Sicht des Verkehrsteilnehmers, Bad Godesberg, Februar 1969, S. 3. Das Verhältnis zwischen dem Zeitaufwand bei privaten und bei öffentlichen Verkehrsmitteln betrug insgesamt 23 Min. zu 39 Min.

259) Vgl. Infas: Berufsweg und Verkehrsmittel, a.a.O., S. 7 f.

260) Vgl. u.a. Wolfgang Hartenstein: Verkehrssoziologie, in: Planung Bau und Betrieb des Schnellverkehrs in Ballungsräumen, a.a.O., S. 15.

261) Vgl. ebenda, S. 12. Da in der zitierten Untersuchung nur Umlandgemeinden einer Großstadt einbezogen wurden, sind die Ergebnisse nicht für ländliche Räume generell repräsentativ. Da Umlandgemeinden in der Regel in starkem Umfang unter dem Einfluß der Großstadt stehen, dürften die tatsächlichen Unterschiede zwischen Stadt und Land eher noch größer sein.

262) Wiederum wurden nur Zahlen für Gemeinden mit unter 20.000 Einwohnern angegeben. Vgl. Wirtschaft und Statistik 1970, Heft 5, S. 267.

263) Vgl. ebenda.

264) Vgl. u.a. zur Frage der verkehrlichen Infrastruktur im ländlichen Raum Fritz Voigt, J. Frederich, R. Radel, G. Unterburg: Wirtschaftliche Entleerungsgebiete in Industrieländern, a.a.O., S. 110 ff.

265) Carl Pirath: Das Grundproblem des öffentlichen Personen-Nahverkehrs, a.a.O., S. 291.

266) Fehlende Ruhe ist nach Raummangel die wichtigste Quelle der Unzufriedenheit mit der Wohnsituation. Vgl. R. Gunzert: Frankfurts Wohnungen und ihre Bewohner, Frankfurt 1952, S. 368. Vgl. auch Elisabeth Pfeil: Großstadtforschung, a.a.O., S. 222.

267) Vgl. Infas: Berufsweg und Verkehrsmittel, a.a.O., S. 8.

268) Vgl. hierzu vor allem Rainer Willeke: Straßenverkehrsprobleme in Ballungsräumen, in: Struktur, April 1972 (4), S. 85.

269) Vgl. i.e. J.H. Müller: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, insbesondere S. 19 ff.

270) Gemeint sind die bekannten Umstrukturierungen der Sektoren bzw. Wirtschaftsbereiche, die zuerst von Jean Fourastié und Colin Clark erkannt und beschrieben wurden.

271) Vgl. Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Drucksache VI/1340, S. 18 ff.; vgl. auch Ausführungen auf S. 58 ff.

272) Vgl. J.H. Müller: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, S. 29 ff.

273) Vgl. auch Detlef Marx zu der Frage der regional verschiedenen Produktivitäten: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966. Kritik ergibt sich insbesondere daraus, daß Marx die Grenzwerte mit ihrer Bedeutung für die Lenkung der Investitionsentscheidung zu Gunsten der hier weniger aussagekräftigen Durchschnittswerte vernachlässigt. Vgl. auch die umfassende Besprechung von H.D. Ockenfels: Das Konzept einer wachstums- und produktivitätsorientierten Regionalpolitik, in: Ordo - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 22. Bd., 1971, S. 397 ff.

274) Vor allen Dingen fehlen noch zahlreiche statistische Daten, um solche Produktivitäten auf befriedigende Art ermitteln zu können.

275) Jahresgutachten 1968 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vorgelegt am 2.12.1968, Bundestagsdrucksache V/3550, insbesondere S. 90; auszugsweise abgedruckt in: Raum und Siedlung, Köln 11/1969, S. 243 ff.

276) United Nations Research Institute for Social Development - Geneva: Regional Development in Western Europe, Experiences and Prospects; Brüssel 1970, S. 40.

277) Vgl. Herbert Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft - Festschrift für Andreas Predöhl, hrsg. von Harald Jürgensen, Göttingen 1964, S. 386 ff., insbesondere S. 393 ff. Hier wird vor allem die Bedeutung des regionalen Entwicklungspotentials behandelt.

278) Vgl. auch Norbert Kloten, W. Zehender, K. Höpfner: Das Größenproblem in der Regionalpolitik - Zur Abhängigkeit des Wirkungsgrades regionalpolitischer Maßnahmen von der Größe der geförderten Orte (Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft), Tübingen 1970 (maschinenschriftliche Vervielfältigung), S. 102 ff. Das Gutachten wurde inzwischen veröffentlicht.

279) Friedrich Spengelin und Mitarbeiter: Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgrößen von Siedlungs- und Stadteinheiten (Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen), auszugsweiser Vorabdruck in: So planen und bauen, Köln 2/72, S. 26 ff. - In dieser Arbeit ist auch eine umfassende Darstellung der Literatur zu Untersuchungen über die Bestimmung von Größenordnungen in Einzugsbereichen zu finden; Zum oben

angesprochenen Fragenkreis vgl. insbesondere S. 58 ff., auch 121 ff., 168 ff. und 387 ff. im Gutachten.

280) Zur Kritik der "economic base theory" mit ihren unterstellten Sogwirkungen auf der Grundlage von Multiplikatorwirkungen vgl. auch bei Klaus Rittenbruch: Zur Anwendung der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, Berlin 1968.

281) Zitiert bei Tormod Hermansen: Development Poles and Related Theories - A Synoptical Review; Conference on Growth Poles Hypotheses and Politics; maschinenschriftliches Manuskript, Genf 1971, S. 36 f.

282) T. Hägerstrand hat sich in zahlreichen Veröffentlichungen schon vor vielen Jahren mit der Frage der sozial-ökonomischen Kommunikationsprozesse im Raum, insbesondere mit der "Innovation Diffusion as a Spatial Process" (Chicago 1967) befaßt; vgl. auch Horst Siebert: Rerionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970, S. 73 ff.

283) Die Begriffe zu den beiden verschiedenen Verteilungsmöglichkeiten, insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung stammen von H.O. Hirschmann bzw. Gunnar Myrdal. Sie beschreiben ungefähr den gleichen Sachverhalt, wenn die Autoren daraus auch verschiedene Folgen für die Entwicklung ableiten.

284) Da die offiziellen Zielvorstellungen für die regionale Wirtschaftspolitik bzw. für die Raumordnungspolitik in der Regel recht weit gefaßt sind oder gar den Charakter von Leerformeln haben, läßt sich über die wirklich verfolgten Ziele meist nichts genaues sagen. Möglich ist auch, daß die wahren Ziele nicht aufgedeckt werden sollen oder daß gar kein rechtes Bewußtsein darüber gegeben ist (vgl. auch Ulrich Brösse: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik - Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972, S. 16 f.). Die regionale Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland dürfte auf ein längerfristig maximales Wirtschaftswachstum unter verschiedenen Nebenbedingungen ausgerichtet sein. Die Raumordnungspolitik dürfte erst nach Vorliegen des Raumordnungsprogramms genauer in ihrer Ausrichtung zu fixieren sein. Eine Abstimmung des Handelns ist zumindest bis dahin kaum möglich.

285) Vgl. N.M. Hansen: Rural Poverty and the Urban Crisis - A Strategy for Regional Development, Bloomington/London 1970, z.B. S. 253, 260 oder 263.

286) Der Versuch, diesen Begriff etwa mit: gesellschaftliche und natürliche Ressourcen oder Faktoren zu übersetzen, scheint nicht überzeugend zu sein. Deshalb wurde die englische Formulierung im Text belassen.

287) United Nations Research Institute for Social Developments - Geneva: Regional Development in Western Europe - Experiences and Prospects; Brüssel 1970, S. 18.

288) In diesem Zusammenhang taucht natürlich auch die Frage nach der Operationalität auf, nach Kriterien präziser Faßbarkeit, die weder für ökonomische Optima, viel weniger noch für gesellschaftliche Optima befriedigend gelöst ist. Doch sollte das kein Grund sein, einen Weg nicht zu beschreiten, wenn man ihn für richtig hält. - Zur Frage der Operationalität vgl. auch Ulrich Brösse: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik - Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972, S. 44 ff.

289) Vgl. Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung, Bad Homburg: Möglichkeiten zur Abgrenzung arbeitsmarktpolitischer Aktionsräume im Lande Nordrhein-Westfalen (im Auftrage des Arbeits- und Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf 1970; S. III.

290) Über schichtenspezifische Unterschiede in der Distanzempfindlichkeit vgl. weiter oben S. 73.

291) Vgl. Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung, a.a.O., S. 28 ff.

292) Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung, a.a.O., S. 95.

293) Vgl. Friedrich Spengelin und Mitarbeiter: Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten (Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Städtebau und Wohnungswesen), Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 58 ff.

294) Vgl. auch Dieter Duwendag: Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die BRD bis 1975; Institut für Wohnungs- und Siedlungswesen, Universität Münster 1970.

295) Vgl. Richtlinien des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen für den Einsatz von Aufwendungsdarlehen im Regionalprogramm des langfristigen Wohnungsbauprogramms vom 23.7.1971 (Bundesbaublatt 1971, Nr. 9, S. 446 - WG 1971, S. 914).

296) Vgl. oben S. 48 ff.

297) Vgl. oben S. 59 ff.

298) Interessante Vorschläge in diesem Zusammenhang bringt das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (Düsseldorf 1970): So die Erschließung von Raum mit günstigen Standortbedingungen für Gewerbe- und Wohnungsbau über Gleisfeldern von Bahnhöfen; vgl. z.B. S. 82 f.

299) Vgl. auch Informationsbriefe für Raumordnung, a.a.O., R 6.6.5.

300) Zahlreiche bedeutende Universitäten haben organisatorische Schwierigkeiten wegen zu starken Wachstums mit der Folge einer zu großen Zahl von Studierenden. Vgl. "Die Mammutuniversität vor dem Kollaps?" in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.8.1972, S. 2.

301) Die Fragen der einzelnen Verkehrsträger in ihrem Bezug zu Raum und Raumordnung werden im Überblick in den Informationsbriefen für Raumordnung, a.a.O., besprochen. Vgl. R 6.2.1 bis 6.2.8.

302) Eine kürzlich vorgelegte Kosten-Nutzen-Analyse des Batelle-Instituts, der Deutschen Revisions- und Treuhand AG und der Dornier System GmbH kommt zu dem Ergebnis, daß die Bundesbahn bessere Chancen hat, rentable Investitionen im innerdeutschen Fernreiseverkehr vorzunehmen als die Lufthansa. Vgl. General-Anzeiger für Bonn und Umgebung vom 1./2.4.72, Seite 3.

303) Damit sind Transportvorgänge gemeint, die auf zwei oder mehr Verkehrsträgern erfolgen.

304) Vgl. dazu auch die Ausführungen auf Seite 100 ff.

305) Vgl. auch Hannes Tank: Gedanken zum Thema Zersiedlung, in: Natur und Landschaft, Bonn/Bad Godesberg 44 (1969) 5, S. 115 ff.

306) Vgl. auch Informationsbriefe für Raumordnung, Hrsg. Bundesminister des Innern, R 2.4.3 und R 6.6.1. Eine Übersicht zu Fragen der stadtklimatischen Verhältnisse brachte die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 30.5.72 auf S. 7 und 8.

307) Vgl. hierzu auch oben S. 72 f.

308) Vgl. dazu auch Ausführungen auf S. 65 ff.

309) Im Rahmen der verschiedenen regionalen Förderungsprogramme und -maßnahmen des Bundes und der Länder wird auch der Fremdenverkehr gefördert, wenn auch das Schwergewicht der Förderung bei der Industrie liegt. Erwägenswert wäre eine verstärkte Unterstützung bei Projekten in zentralen Orten, besonders zum Ausbau der Infrastruktur, die im allgemeinen nicht nur den Gästen, sondern auch der Bevölkerung zugute kommt (z.B. Sportplätze, Hallenbäder oder Bibliotheken).

310) Im Bundesministerium für Wirtschaft sollen bereits vor einiger Zeit Überlegungen angestellt worden sein, ob man nicht auch Einkaufszentren in den regionalen Fördergebieten bzw. den Räumen der verschiedenen Aktionsprogramme unterstützen sollte, um zu einer breiteren Basis für die Entwicklungsmaßnahmen zu kommen.

311) Vgl. auch H.W. von Borries: Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Abhandlungen - Bd. 56, Hannover 1969, S. 139 und 141.

312) Vgl. N.M. Hansen: Rural Poverty and the Urban Crisis - A Strategy for Regional Development, Bloomington/London 1970, S. 246 f. Dort werden die individuellen Wünsche und Schwierigkeiten für die Abwanderungen aus Ballungsgebieten in den USA geschildert.

313) Gedacht wird hierbei sowohl an die günstig zu beurteilenden "integrierten" Zentren (innerhalb der Wohnbebauung) als auch an die "nicht integrierten" Zentren (auf der grünen Wiese oder in grauen Industriegebieten), die zahlreiche weitere Probleme aufgeben.

314) Vgl. auch Norbert Kloten, W. Zehender, K. Höpfner: Das Größenproblem in der Regionalpolitik ..., insbesondere die Übersichten in den "Abschlußüberlegungen", S. 156 ff., und im Anhang.

315) Vgl. Ausführungen auf S. 104 ff.

316) Vgl. z.B. Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/1340, S. 34.

317) Vgl. N.M. Hansen, a.a.O., S. 20.

318) United Nations Research Institute for Social Development - Geneva: a.a.O., S. 26.

319) Wie ein roter Faden zieht sich die Klage über das mangelnde Interesse und die geringe Beteiligung der Bürger an ihrem über die alten städtischen Grenzen zu einer Stadtregion angewachsenen Gemeinwesen bereits durch die Vorträge und Aussprachen der 11. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1960 in Augsburg. Diese Klage ist auch heute noch aktuell, wenn sich auch verschiedene Ansätze für eine stärkere Beteiligung der Bürgerschaft erkennen lassen. Vgl. "Erneuerung unserer Städte", Köln 1960.
Zur Frage der Ursachen für die geringe Teilnahme der Bevölkerung an der städtischen Öffentlichkeit sowie ihr geringes kritisches politisches oder kulturelles Engagement in ihr vgl. die Abschnitte über den Strukturwandel der Öffentlichkeit, S. 80 f., und den Abschnitt über die zunehmend überlokale Orientierung der städtischen Bevölkerung, S. 81 f.

320) Vgl. oben S. 83 ff.

321) Im Gegensatz dazu könnte die regionale Wirtschaftspolitik, zumindest theoretisch, völlig auf das globale oder das regionale Optimum ausgerichtet werden.

322) Auf die Schwierigkeiten, solche Optimalgrößen und Optimalbereiche zu ermitteln, wurde bereits hingewiesen. Vgl. Ausführungen auf S. 96 ff.

323) Eine systematisch-theoretische Darstellung der möglichen Siedlungsstrukturen, die auch die theoretischen Extreme behandelt, wurde von der "Projektgruppe für Planung in den Entwicklungsländern" erarbeitet. Vgl. R. Jochimsen, U. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 107 ff.

324) Alternativen der Verkehrsverbindungen z.B. können hier nicht behandelt werden. Vgl. auch Friedrich Kneller: Die Optimalstruktur im bebauten Raum, in: "Raum und Siedlung", Köln 1968/69, S. 214 ff.

325) Die Gedanken beispielsweise von Paolo Soleri ("Arkologien") und Frank Lloyd Wright ("Galaxie") gehen in die eine bzw. andere Richtung.

326) Hinsichtlich der Optimalgrößen bzw. Optimalbereiche sei nochmals auf die bereits angeführte neuere Literatur verwiesen.

327) Vgl. Edwin v. Boeventer: "Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen", in: H. Arndt/D. Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 183 ff.

328) Eine solche Betrachtung liegt einer interessanten Studie zugrunde, die sich mit der Erreichbarkeit angemessener Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor befaßt; G. Isbary, G. Müller, H.J.v.d. Heide: Gebiete mit gesunden Strukturen und Lebensbedingungen, Merkmale und Abgrenzungen. Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlung 57 (2 Bände), Hannover 1969.

329) Vgl. H. Arndt/D. Swatek (Hrsg.), a.a.O., S. 186.

330) Auch in der BRD bemüht man sich jetzt, im Bauwesen Vorteile der industriellen Fertigung verstärkt zu nutzen.

331) Vgl. oben S. 76 und S. 80.

332) Vgl. hierzu u.a. Gunther Ipsen: Standort und Wohnort, Köln und Opladen 1957 (Text- und Anlagenband).

333) In der städtebaulichen Literatur sind diese Fragen behandelt, wenn auch die Standort- und Wirtschaftlichkeitsfragen i.a. vernachlässigt werden.

334) Vgl. zu diesem Fragenkreis bei Hannes Tank: Ungenutzter Raum im städtischen Gebiet, in: Raum und Siedlung, Köln 1969, 12, S. 265 ff.

335) Hinsichtlich der Industrieparks sei nochmals auf die Veröffentlichungen vor allem von Hartmut Niesing verwiesen; die weitgehendsten praktischen Erfahrungen dürften in Groß-Britannien bzw. im angelsächsischen Raum vorliegen.

336) Wie die großen Züge der Frei- und Grünflächen angelegt werden können, wird eingehender bei der Erörterung der verschiedenen Modellvorstellungen für die Ballungsgebiete angesprochen.

337) Zur Frage der "Grünwünsche" der Bevölkerung vgl. auch S. 67 ff.

338) Ein Vergleich mit den Verhältnissen in den romanischen Ländern macht das bereits deutlich; in der BRD ist die Diskussion über die Ladenschlußbestimmungen derzeit in Gang gekommen.

339) Harald Jürgensen: Geballte Dezentralisierung durch Einkaufsnebenzentren, in: Raum und Siedlung, Köln (1968) 6, S. 143 ff.

340) Zu den Fragen der "New Towns" gibt es mittlerweile eine fast unübersehbare Zahl von Veröffentlichungen, vor allem in englischer Sprache, doch werden überwiegend städtebauliche Fragen behandelt.

341) Interessant sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, in denen Erfahrungen und Perspektiven bezüglich mehr oder weniger eigenständiger Stadtkomplexe aufgezeigt werden; vgl. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie (Bd. 26 bzw. 42): Studien zum Problem der Trabantenstadt; 1. Teil: Untersuchungsergebnisse aus Agglomerationsräumen in der BRD, 2. Teil: Untersuchungsergebnisse aus Agglomerationsräumen im Ausland; Hannover 1965 bzw. 1969.

342) Die Überbauung von Gleisfeldern kommt, den Planungen nach zu urteilen, allmählich in Gang; zu den Möglichkeiten dieser Art vgl. auch bei Hannes Tank: Die Überbauung von Gleisanlagen - ein Weg zur Integration des expandierenden Wirtschaftsbereichs der Dienstleistungen, in: aufbau, Wien (1970) 5/6, S. 214 ff.

343) Die ersten zaghaften Schritte, dem Autoverkehr die von ihm verursachten "Sozialkosten" anzulasten, sind in einzelnen Ländern getan worden (vgl. Gesetzgebung in den USA oder in der BRD).

344) Zu den allgemeinen Fragen des Verkehrs vgl. auch Kapitel "Wesentliche Gesichtspunkte des Verkehrs" im Abschnitt 5b.

345) Einige Bahnen dieser Art sind in jüngster Zeit in Betrieb genommen worden; bis jetzt spricht alles dafür, daß sie sich vorzüglich bewähren werden.

346) Vgl. dazu auch die Aufstellung und die Ausführungen auf S. 11 f.

347) Die Forschung hat die systematische Betrachtung von Modellen des Städtebaus in Ballungsgebieten versäumt. Erst in jüngster Zeit hat Gerd Albers eine Übersicht zu wichtigen Alternativen vorgelegt. Vgl. seine Veröffentlichung: Städtebauliche Konzeptionen und Infrastrukturbereitstellung, in: R. Jochimsen/U. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik), S. 255 ff.

348) Vgl. auch Peter Iblher: Hauptstadt oder Hauptstädte? Die Machtverteilung zwischen den Großstädten der BRD, Opladen 1970. In dieser Untersuchung wird u.a. die teilweise unvollständige Ausstattung bzw. die teilweise erforderliche Spezialisierung der städtischen Ballungen infolge ihrer verhältnismäßig großen Zahl dargelegt.

349) Diese Bedeutung dürfte auch zu einigen theoretischen Überlegungen geführt haben, die jedoch gewissermaßen von der planerischen Praxis erzwungen wurden; bisweilen werden auch andere Bezeichnungen für den Begriff Sternstadt verwendet.

350) Mit der Entscheidung über den Wettbewerb zur Gestaltung des Komplexes der Bundesbauten in Bonn Mitte 1972 ist der letzte Schritt zugunsten der überkommenen Gliederung getan worden.

351) Bei den Modellen zu Stadtgruppen fehlt es bis jetzt fast völlig an theoretisch-systematischen Überlegungen in der einschlägigen Literatur.

352) Walter Möller, der verstorbene Oberbürgermeister von Frankfurt, hat erneut eindringlich auf die Gefahren der kommunalen Zersplitterung gerade in diesem Raum hingewiesen. Vgl. Regionalstadt Frankfurt - ein Beitrag zur Diskussion; Frankfurt o.J. - Gewisse Erfolge kann der "Großraum Hannover" vorweisen, da er nicht nur Planungs-, sondern auch Handlungsbefugnisse besitzt.

353) Die Arbeit des "Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk" in den vergangenen Jahrzehnten ist eindrucksvoll, doch wird sie immer wieder durch die völlig überholten funktionalen und territorialen Verwaltungsstrukturen gelähmt, die wohl auch in der anstehenden Reform noch nicht befriedigend gewandelt werden können. - Zu alternativen Modellen vgl. auch G. Curdes, Mäcke, Thoss: Zur Formulierung von Entwicklungszielen für die Rhein-Ruhr-Ballung, in: Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung, Düsseldorf 1969.

354) Vgl. Erika Pfeil: Soziologische Erwartungen an die künfige Stadt, in: Die Stadt unserer Erwartungen, hrsg. vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1968, S. 43.

355) Eine Darstellung dieses Entwicklungsprozesses unter besonderer Berücksichtigung der Bedeutung des Verkehrswesens bringen Fritz Voigt, J. Frerich, R. Radel und G. Unterburg: Wirtschaftliche Entleerungsgebiete in Industrieländern...; speziell zu den Notstands- und Entleerungsgebieten vgl. S. 90 ff.

356) Vgl. dazu Dieter Partzsch: "Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 1, Spalte 2586 ff. Anschauliche Darstellungen können sich über Karten ergeben: Vgl. z.B. "Gebietskategorien nach dem Raumordnungsgesetz" im Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/1340, Bonn 1970, zwischen Seite 32 und 33.

357) Gerade Lehrer, Ärzte oder Manager, die eine entscheidende Rolle für die Entwicklung solcher Gebiete spielen, sind nur zu ihrem persönlichen Votum für die Streuungsgebiete zu bewegen, wenn sie, abgesehen von annehmbaren Einkommen, einen bestimmten zivilisatorischen Standard vorfinden. Vgl. neben den Untersuchungen, die vor allem auf das

Problem der selektiven Abwanderung hinweisen, neuerdings z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.9.1971, S. 2.

358) Auf die Bedeutung des Entwicklungspotentials hat Herbert Giersch vor geraumer Zeit bereits hingewiesen: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft - Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1964, S. 386 ff, insbesondere S. 393 ff. Um die angesprochene präzisere Fassung dieses Entwicklungspotentials im angedeuteten Sinn hat sich Harald Jürgensen bemüht, vgl.: Kriterien zur Beurteilung der Förderungswürdigkeit zentraler Orte als Entwicklungsschwerpunkte für ländliche Gebiete (Veröffentlichung vorgesehen).

359) Hinweise auf die Literatur sind in diesem Zusammenhang nicht erforderlich, da sich mehrere Autoren in verschiedenen Veröffentlichungen mit diesem Thema befaßt haben.

360) Vgl. dazu auch Fritz Voigt, J. Frerich, R. Radel und G. Unterburg, a.a.O., insbesondere S. 55 ff. und 58 ff.

361) Dieser Zusammenhang ist grundsätzlich erkannt worden, doch wird die Bedeutung der Regionalpolitik oder der Raumordnung bzw. Regionalplanung oft nicht richtig eingeschätzt, so daß unzweckmäßige, vor allem auf den Augenblick ausgerichtete Lösungen erwogen werden.

362) Vgl. Fritz Voigt, J.Frerich, R. Radel und G. Unterburg, a.a.O., S. 63 ff und S. 72 ff.

363) Vgl. auch Informationsbriefe für Raumordnung, hrsg. vom Bundesministerium des Innern (Deutscher Gemeindeverlag, Kohlhammer Verlag, Köln), Nr. 6.3.1 bis 6.3.3.

364) Zur notwendigen Vergrößerung der Nutzfläche pro Betrieb hat sich im politischen Bereich Sicco Mansholt ausführlich geäußert. Seine Forderungen sind jedoch insofern zu relativieren, als die jeweiligen landschaftlichen Gegebenheiten mit ihren Erfordernissen und Konsequenzen berücksichtigt werden müssen. Die politische Zielvorstellung über die zu fördernde Betriebsgröße bestimmt weitgehend die Zahl der in der Landwirtschaft freiwerdenden Arbeitskräfte.

365) In diesem Zusammenhang sind in der letzten Zeit zahlreiche Vorschläge gemacht worden, die jedoch bisweilen in zu starkem Maß lediglich konservierende Maßnahmen darlegen.

366) Mit dieser Formulierung schließt das Buch von Hermann Priebe: Landwirtschaft in der Welt von morgen. Düsseldorf und Wien 1970.

367) Diese Fragen sind von komplexer Natur und können hier nicht weiter behandelt werden. Vgl. z.B. Reimut Jochimsen, Treuner, Gustafsson: Kommunale Industrie- und Gewerbeförderung, Köln und Berlin 1970.

368) Vgl. bezüglich der Anlage von Industriezentren auch Hannes Tank: Industriezentren - ein Beitrag zur Raumordnung und Landesentwicklung, in: Raum und Siedlung, Köln (1967) 12, S. 277 ff; hinsichtlich der Organisation bzw. der Wirkungen eines Industrieparks vgl. Hartmut Niesing: Gewerbepark als Instrument der regionalen Industrieansiedlungspolitik, in: Reimut Jochimsen und U.E. Simonis (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, a.a.O., S. 653 ff, bezüglich der Größenangaben vgl. S. 640 f.

369) Theodor Wessels: Zur Problematik des tertiären Sektors in der modernen Volkswirtschaft, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft - Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1964, S. 304.

370) Im Gegensatz zu den "sonstigen" Dienstleistungen wird die Erstellung von privaten und öffentlichen Anlagen und Einrichtungen im Zuge der Förderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder unterstützt, da man recht früh die häufige Verbindung von landschaftlicher Schönheit und wirtschaftlichem Rückstand erkannte.

371) Vgl. auch Walter Strzygowski: Europa braucht Naturparke, Horn 1959.

372) Für den Westerwald ist ermittelt worden, daß sich eine ganze "Seenplatte" ohne große Schwierigkeiten anlegen ließe. Einige solcher Stauungen sind bereits verwirklicht worden, andere befinden sich im Stadium der Planung.

373) Bezüglich der umfangreichen Förderungsmaßnahmen in der BRD vgl. z.B. Ellen Dittes: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft, Frankfurt 1972 (Sonderausgabe der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen). Dort sind, neben den Programmen aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", auch die Bestimmungen mit regionalen Zielsetzungen aus anderen Programmen zu ersehen.

374) Vgl. z.B. Dietrich Fürst und Klaus Zimmermann: Unternehmerische Standortwahl und regionalpolitisches Instrumentarium, in: Informationen, Bad Godesberg, 23 (1972), S. 208 f. und S. 211.

375) Vgl. auch Ewald Nowotny: Regionalökonomie - eine Übersicht über Entwicklungen, Probleme und Methoden; Wien/New York 1971, S. 60 ff. Hier wird ein gedrängter Überblick zur regionalen Konjunkturpolitik gegeben.

376) Bezüglich der Grundfragen zu diesem Thema vgl. Informationsbriefe für Raumordnung, a.a.O., R 6.4.3.

377) Die Ansätze der regionalen Wohnbauförderung sind bis jetzt nur schwach entwickelt. Vgl. Ellen Dittes: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder für den Wohnungsbau, Frankfurt 1972 (Sonderheft der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen); S. 3 oder 4 f.

378) Vgl. zu diesen Fragen auch H.J. Back u.a.: Art. "Regionale Bildungsplanung", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Spalte 2586 ff.; sowie Agrarsoziale Gesellschaft Göttingen: Planungsrahmen für Schul- und Bildungseinrichtungen im ländlichen Gebiet, Göttingen 1971 (Materialsammlung der ASG Nr. 102), insbesondere Erke Noth: Anforderungen an eine Bildungsreform in ländlichen Gebieten, S. 12 ff., und Willy Heidtmann: Integration von Landentwicklung und Schulplanung, S. 124 ff.

379) Vgl. auch "Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs", in: Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesministerium des Innern, Bonn 1968 (Folge 1), S. 25 ff.; desgleichen Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Bonn 1970, Bundestagsdrucksache VI/1340, S. 149 f.

380) Vgl. z.B. Hans Thiele: Zum Ausbauprogramm der deutschen Bundesbahn, in: Informationen, Bonn-Bad Godesberg 21 (1972) 19, S. 507 ff., insbesondere S. 510 und 512.

381) Die vor einiger Zeit in der Diskussion erwähnte Pendlerbeihilfe erscheint in diesem Zusammenhang bei zeitlicher Befristung ein recht brauchbares Instrument zu sein.

382) Vgl. auch Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/1340, Bonn 1970, S. 37. Dort wird auf die Notwendigkeit gesunder Verdichtung auch in ländlichen Gebieten hingewiesen.

383) Zu dem Ergebnis, daß in der derzeitigen regionalen Förderungstätigkeit des Bundes und der Länder, die auch nach der Erklärung zur Gemeinschaftsaufgabe noch keine befriedigende Koordination erreicht hat, nach wie vor faktisch die Flächen- statt der Schwerpunktförderung betrieben wird, kommt eine Expertise, die im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel erstellt wurde (J.H. Müller: Kritische Bestandsaufnahme der in der BRD betriebenen regionalen Strukturpolitik, Freiburg i. Br. 1972; unveröffentlicht).

384) Auf die Notwendigkeit, sich an Ort und Stelle in die Probleme zu vertiefen, statt sich am "grünen Tisch" elegante Modelle für die Lösung auszudenken, hat A.O. Hirschmann im Zusammenhang mit den Problemen der Entwicklungsländer hingewiesen. Vgl. z.B.: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1967, S. 196.

385) Erich Dittrich hat sich in einer Fülle von Veröffentlichungen in diesem Sinn geäußert; vgl. auch Werner Ernst: Artikel "Leitbild" im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Bd. 3, Sp. 1907 ff.

386) Vgl. z.B. J.J. Hesse: Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse bei der Stadtentwicklung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Stuttgart und Köln 10 (1971) Bd. I, S. 26 ff.

387) Vgl. auch H.P. Widmaier: Wachstum - Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt, in: Wirtschaftswoche, Frankfurt 26 (1972) 31, S. 23 ff.

388) Vgl. auch H.P. Widmaier: Wachstum - Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt, a.a.O., S. 23 ff., insbesondere S. 25 und 26.

389) Hinsichtlich der Form einer verbesserten Beteiligung der Bevölkerung an den Planungsprozessen vgl. z.B. J.J. Hesse: Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse bei der Stadtentwicklung, a.a.O., S. 26 ff. bzw. S. 41 ff.; oder Lauritz Lauritzen: Mehr Demokratie im Städtebau - Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover 1972; oder United Nations Research Institute for Social Development - Geneva, a.a.O., S. 59 f. und S. 105 f.

390) Vgl. H.P. Widmaier: Wachstum - Warum der Wohlfahrtsstaat in die Krise treibt, a.a.O., S. 26.

391) Vgl. Paul Velsinger: Entscheidungen ohne explizit formulierte Ziele bei unvollkommener Information, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Opladen 1971, S. 22 f. und S. 30 ff.

392) Vgl. z.B. H.K. Schneider: Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, hrsg. von Erich Schneider, Berlin 1967, insbesondere S. 247 ff. und S. 254 ff.

393) Vgl. Paul Velsinger: Entscheidungen ohne explizit formulierte Ziele bei unvollkommener Information, a.a.O., insbesondere S. 16 ff.

394) Vgl. Hartmut Scholz: Zielfindung und -kontrolle - Hindernisse bei der Bindungswirkung von der Regionalplanung auf die Bauleitplanung kleinerer Gemeinden, in: Raum und Siedlung, Köln (1971) 12, S. 280 ff. Der Verfasser bringt zahlreiche einleuchtende Argumente für die Lockerung bestimmter Vorschriften der Landesplanung. Doch müßte die konsequente Durchführung der Vorschläge zur Aufweichung der Landesplanung führen. Die Wurzel der Meinungsverschiedenheiten dürfte in den vielfach noch unzulänglich erarbeiteten Prognosen und Leitbildern mit der Folge mangelhafter Richtlinien liegen.

395) Vgl. zu diesem Fragenkreis auch: United Nations Research Institute for Social Development - Geneva, a.a.O., S. 31 ff.

396) Vgl. auch United Nations Research Institute for Social Development - Geneva, a.a.O., insbesondere S. 71 ff.

397) Vgl. United Nations Research Institute for Social Development - Geneva, a.a.O., S. 21 ff., insbesondere S. 24 ff.

398) Vgl. insbesondere den kürzlich erschienenen Artikel "Die schwächeren Bundesländer holen auf" in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 26.8.72, S. 19.

399) Peter Treuner: Rahmenplanung ohne Konzept? in: Wirtschaftswoche, Frankfurt 25 (1971) 4, S. 35.

400) Im Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung sind bereits einige Schritte in Richtung auf ein Raumordnungsprogramm getan worden, das im übrigen von den Bundesländern immer wieder abgewehrt wurde. Aus dem um die Jahreswende 1972/73 zu erwartenden Bundesraumordnungsprogramm wurden vor allem in den letzten Ausgaben der Zeitschrift "structur/Raum und Siedlung" einzelne Bereiche angesprochen.

Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen

Herausgegeben im Auftrage des Ministerpräsidenten Heinz Kühn
vom Minister für Wissenschaft und Forschung Johannes Rau

Sachgruppenverzeichnis

Acetylen · Schweißtechnik
Acetylene · Welding gracitice
Acétylène · Technique du soudage
Acetileno · Técnica de la soldadura
Ацетилен и техника сварки

Arbeitswissenschaft
Labor science
Science du travail
Trabajo científico
Вопросы трудового процесса

Bau · Steine · Erden
Constructure · Construction material · Soilresearch
Construction · Matériaux de construction · Recherche souterraine
La construcción · Materiales de construcción · Reconocimiento del suelo
Строительство и строительные материалы

Bergbau
Mining
Exploitation des mines
Minería
Горное дело

Biologie
Biology
Biologie
Biologia
Биология

Chemie
Chemistry
Chimie
Quimica
Химия

Druck · Farbe · Papier · Photographie
Printing · Color · Paper · Photography
Imprimerie · Couleur · Papier · Photographie
Artes gráficas · Color · Papel · Fotografía
Типография · Краски · Бумага · Фотография

Eisenverarbeitende Industrie
Metal working industry
Industrie du fer
Industria del hierro
Металлообработывающая промышленность

Elektrotechnik · Optik
Electrotechnology · Optics
Electrotechnique · Optique
Electrotécnica · Optica
Электротехника и оптика

Energiewirtschaft
Power economy
Energie
Energía
Энергетическое хозяйство

Fahrzeugbau · Gasmotoren
Vehicle construction · Engines
Construction de véhicules · Moteurs
Construcción de vehículos · Motores
Производство транспортных средств

Fertigung
Fabrication
Fabrication
Fabricación
Производство

Funktechnik · Astronomie
Radio engineering · Astronomy
Radiotechnique · Astronomie
Radiotécnica · Astronomía
Радиотехника и астрономия